

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LES PROJETS DE CONTROLE PAR L'ÉTAT DE LA GESTION DES NOTAIRES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le mardi 7 mars 1933, à 2 heures

PAR

Robert D. ETCHECOPAR

Président : M. LESCURE, professeur

Suffragants : { MM. CASSIN, *professeur*
ROGER PICARD, *professeur*

PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

1933

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

HERN

1891

THE DOCTORIAL

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LES PROJETS
DE
CONTROLE PAR L'ÉTAT
DE LA
GESTION DES NOTAIRES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le mardi 7 mars 1933, à 2 heures

PAR

Robert D. ETCHECOPAR

Président : M. LESCURE, professeur

*Suffragants : { MM. CASSIN, professeur
 ROGER PICARD, professeur*

PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

1933

LES PROJETS
DE
CONTRÔLE PAR L'ÉTAT
DE LA
GESTION DES NOTAIRES

*La Faculté n'entend donner aucune approbation ni
improbation aux opinions émises dans les Thèses;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.*



LES PROJETS

DE

CONTROLE PAR L'ÉTAT

DE LA

GESTION DES NOTAIRES

PREMIÈRE PARTIE

INTRODUCTION

« Les notaires sont les *fonctionnaires publics* établis pour recevoir tous les actes et contrats auxquels les parties doivent ou veulent faire donner le caractère d'authenticité attaché aux actes de l'autorité publique pour en assurer la date et conserver le dépôt, en délivrer des grosses et des expéditions ». Si telle est la définition du Notaire par le législateur de l'An XI, à cette époque déjà elle n'était pas complète ; en effet à côté de son rôle de rédacteur, le notaire avait une autre mission moins officielle mais aussi importante de « conseil désintéressé ». C'est à ce rôle délicat qu'il dut sa liberté, comme nous le verrons plus tard, et que malgré son titre de fonctionnaire public une autonomie presque

complète le rendait indépendant vis-à-vis du Gouvernement.

Ce rôle du notaire a été maintes fois étudié, défini et commenté, il a permis à nombre d'auteurs de développer en de nobles périodes toute la dignité et l'honorabilité de sa fonction, ainsi que la haute moralité dont la moindre de ses actions doit être empreinte, qualités grâce auxquelles il obtient en retour la confiance absolue des familles, qui, lui livrant leurs secrets les plus intimes, lui demandent non seulement de rédiger leurs conventions mais encore d'être leur confident, leur conseiller et souvent même le gérant de leur fortune.

Si dans la grande majorité des cas, ceux qui ont prétendu pouvoir mériter cette confiance se sont montrés à la hauteur de leur tâche, il s'est glissé parmi eux quelques membres naïfs et maladroits, parfois même peu scrupuleux, qui en ruinant leur clientèle jetèrent quelque discrédit sur l'institution. Comme toute chose humaine, si le notariat possède ses partisans convaincus, il possède aussi ses détracteurs acharnés et ceux-ci eurent alors beau jeu de reprocher à la corporation entière ce qui n'était que le fait de quelques cas particuliers.

Ces désastres retentissants devaient nécessairement amener à prendre des mesures énergiques afin d'éviter toute récurrence. Mais avant d'étudier ces dernières, encore faut-il déterminer les causes qui, en augmentant la fréquence des ruines, donnèrent naissance à ce mouvement de réforme.

Nous pouvons dès maintenant les classer en deux catégories que nous appellerons, les unes, les plus importantes : les causes externes ; et les autres : les causes internes.

Les premières, comme leur nom l'indique, dérivent des faits extérieurs et tout particulièrement du désaccord existant entre une institution dont les règles ont été fixées il y a un siècle, sans avoir guère reçu de modification depuis, et une société qui, elle au contraire, a profondément évolué.

Les secondes sont inhérentes au notariat lui-même.

Comme nous le verrons un peu plus loin, les causes externes n'ont pas une action directe sur le notariat ; elles n'agissent en quelque sorte que par suite de l'existence des secondes, mais nous les avons cependant qualifiées de plus importantes parce que justement sans elles les causes internes n'auraient guère eu de conséquences fâcheuses et pourraient être presque considérées comme négligeables.

Cette distinction possède au point de vue notarial une grande importance car si seules les causes externes existaient, par leur nature même étant inévitables, il serait impossible d'y pallier et le notariat deviendrait un organisme désuet puisque non susceptible d'adaptation. Au contraire l'existence de points faibles propres à l'institution elle-même et que nous avons appelés causes internes, permet de supposer qu'en palliant à ces défauts il est suscep-

tible de faire face au nouvel état de choses et ainsi de permettre à cette institution modernisée de continuer son œuvre utile dans la société.

Le notariat est une très vieille institution qui a connu de tout temps des déconfitures, cependant sa restauration par la loi de l'an XI était pour lui un éclatant hommage et la preuve que les quelques défaillances dont il avait été sujet étaient loin d'annuler les services qu'il avait rendus. Pourquoi donc les attaques prirent-elles au milieu du xix^e siècle cette vigueur et cette triste importance, du reste justement fondées sur le nombre toujours croissant des désastres ?

CAUSES EXTERNES.

On avait d'abord voulu y voir un effet du mauvais recrutement qui avait été toléré et favorisé par la Révolution, mais après cette période de troubles, avec le retour à l'ordre, on vit, au contraire, relever le niveau de l'admissibilité, or malgré cela les ruines au lieu de diminuer s'accrurent. Aussi est-ce ailleurs qu'il faut aller chercher la cause profonde du mal, et ce n'est pas en lui qu'on la trouvera mais dans le changement profond des mœurs et de la vie en général qui résulte des bouleversements scientifiques d'une part, politiques d'autre part (guerres et révolutions), qui se succédèrent rapidement pendant tout le xix^e siècle et le début du xx^e siècle et amenèrent par leurs conséquences éco-

nomiques, commerciales, financières et sociales des transformations considérables dont certaines conséquences eurent un effet direct sur le notariat et parmi lesquels nous pouvons citer :

1^o *L'accroissement extraordinaire de la fortune mobilière*, comparativement à la fortune immobilière par suite du développement énorme de l'industrie et du commerce et particulièrement de la création des sociétés par actions. Alors qu'autrefois toute la fortune consistait en terre (tout au moins en immeubles) à l'heure actuelle c'est le contraire qui se produit.

Aussi le notaire est-il parfois le dépositaire de sommes très importantes, chose qui n'avait pas été envisagée autrefois.

Alors que le vieux tabellion de l'An XI pouvait se contenter de son sac traditionnel, qui suffisait largement à contenir tous les dépôts faits chez lui, ceux-ci ne dépassant guère cinq ou dix mille francs par an, ce sont maintenant des millions que certaines grosses études vont avoir en garde.

2^o *La désertion des campagnes*, qui accentua encore ce mouvement. La difficulté de trouver la main-d'œuvre (combattue il est vrai mais encore insuffisamment par les nouvelles méthodes de culture et par les procédés industriels et chimiques) amenant la dépréciation de la terre comparativement aux autres richesses, ne fit qu'amplifier le danger.

De plus les banques et les grandes sociétés de crédit après avoir absorbé tous les capitaux disponibles des villes se sont attaquées aux capitaux de campagne et contrairement à ce que l'on pourrait croire elles ont réussi. Les paysans ont « compris les commodités matérielles des valeurs mobilières », la facilité de toucher les revenus à date précise, quelques heureuses spéculations ont donné confiance.

C'est ainsi que par les prêts hypothécaires, les fonds disponibles vont en diminuant, obligeant souvent le notaire à recourir au Crédit foncier.

La terre reste encore le placement par excellence des fortunes paysannes, mais les valeurs mobilières lui font concurrence et elle n'est plus le placement unique.

Le paysan ne calcule plus à tant la mesure, mais aux revenus et comme la rente est infime par rapport à l'intérêt c'est une nouvelle raison pour la dépréciation de la terre. Cependant comme le dira M. Caziot en 1914 : « L'attrait exercé par les valeurs mobilières ne se démentira maintenant qu'à la grande crise financière à venir », phrase singulièrement prophétique et qui tend à se réaliser à l'heure actuelle.

3° *L'énorme importance prise par les opérations bancaires.* — En effet l'intensité des affaires industrielles et commerciales en développant comme nous le disions plus haut les valeurs mobilières

donna une nouvelle et formidable impulsion au : « trafic de l'argent » à la Finance, et créa les Bourses, où le marché au comptant, complété par le marché à terme, offre des commodités (de vente et d'achat) qui attirent de plus en plus le public.

Ces trois causes principales renversant complètement le rôle des valeurs mobilières et immobilières dans les fortunes privées, qu'arriva-t-il ? Un notaire est chargé d'une affaire, il va du même coup et par la force des choses se trouver dépositaire de sommes souvent considérables soit en titres, soit en espèces représentant quelquefois la fortune presque totale (c'est-à-dire le capital) de son client alors qu'autrefois, n'ayant que des terres à gérer, seuls les revenus lui restaient en dépôt.

Jamais il n'a eu tant d'argent en caisse, jamais il ne lui a été si facile de le prendre (car en dehors de l'argent liquide, la création des titres au porteur lui permet de négocier facilement un grand nombre de valeurs) et au même moment s'offrent à lui des conditions exceptionnelles de facilité pour s'en servir. Ce n'est plus seulement devant un solliciteur qu'il n'ose renvoyer, que le notaire aura à se défendre, c'est aussi et surtout contre le mirage des gains de bourse rapides et parfois énormes.

Comme le signalait le Procureur Général de Rouen en 1899 : « Coudoyant sans cesse des financiers, des spéculateurs, ébloui peut-être par les perspectives qui s'ouvrent devant lui, il pourra être tenté de suivre leurs exemples, aveuglement funeste. »

Le plus souvent du reste ce sera sans aucune intention malhonnête que le notaire emploiera le fonds de ses clients. Au début, il aura la ferme intention de rendre l'argent, malheureusement il ne lui est pas toujours donné de le faire, et c'est alors la ruine qui frappe non seulement le notaire, mais ceux qui avaient eu confiance en lui.

Devant de tels dangers il était fatal de voir les désastres aller en s'accroissant rapidement. Le notariat institué pour gérer des valeurs immobilières se montrait moins apte à gérer les fortunes mobilières, le notaire libre et individualiste de l'An XI se montrait faible et moins intègre devant les tentations offertes par les mœurs nouvelles.

Dès lors il aurait été dangereux de garder dans toute leur intégrité et sous le fallacieux prétexte de traditionalisme les règlements qui formaient la base de cette institution ; on risquait par là même de créer un déséquilibre entre le notariat et son époque, déséquilibre qui n'aurait pas eu simplement des conséquences fâcheuses pour les notaires, mais aussi pour le public, car il n'est pas une institution qui touche d'une façon plus directe les intérêts et les fortunes privées.

C'est ce que beaucoup comprirent surtout à la fin du ^{xix}^e. Grâce à eux, de nombreuses modifications, de multiples améliorations ont rajeuni et complété les règles fondamentales de cette institution ainsi que nous allons le voir,

Connaissant la cause du mal, on pouvait envisager

divers remèdes qui tous se ramènent à deux systèmes :

a) Garder la confiance des clients en ne leur faisant pas subir les pertes d'argent causées par la mauvaise gestion du notaire (création de la responsabilité individuelle, de la responsabilité collective, des bourses de garantie) ;

b) Ou agir préventivement pour empêcher les désastres en instituant à côté du notaire un organisme qui le soutiendrait et qui, à défaut d'honnêteté, le ramènerait par la crainte à la stricte voie du devoir. Autrement dit : réformer son organisation intérieure et lutter contre les causes internes de défaillance.

Nous nous bornerons à signaler les différents projets inspirés par le premier système, qui ne peut être logiquement considéré que comme un pis aller, car c'est un palliatif et non un remède, pour nous occuper seulement du second qui, par son essence même, nous conduit à rechercher les causes internes de défaillance puisque c'est à elles qu'il va s'attaquer.

CAUSES INTERNES.

En effet, l'institution du notariat n'est pas exempte de faiblesses. Tant que la vie économique garda les caractères qu'elle possédait sous l'ancien régime on put les négliger, mais dès la seconde moitié du xiv^e siècle, avec le développement extraordinaire des affaires, il n'en fut plus de même et ce qui

n'avait été jusque-là que léger inconvénient devint défaut inexcusable.

Si l'on analyse ces points faibles on peut en discerner au moins 5 : le manque de connaissance, le manque de pratique, la malhonnêteté, le désordre et la faiblesse.

1^o *Manque de connaissance.* — Comme le disait M. Martin au début de ce siècle : « Tant que la coutume territoriale garda sa prépondérance, tant que la maxime *res nobilis res villis* demeura en vigueur, les transactions étaient relativement peu nombreuses, peu actives, et un savoir modeste suffisait pour traiter les affaires », mais à l'heure actuelle celles-ci deviennent plus compliquées, les quelques types d'actes d'autrefois se multiplient, non seulement des cas différents exigent des modalités différentes, mais on voit se créer des types nouveaux (est-il besoin de citer l'importance considérable prise par les actes de constitution de société) ; aussi faudra-t-il des notaires plus instruits ayant fait plus d'études. Dans ce but on créa des écoles de notariat, un examen précédant la nomination, servant de contrôle suprême.

2^o *Manque de pratique.* — Contre le manque de pratique il était plus difficile de lutter. On peut exiger des stages, mais ceux-ci, même faits consciencieusement, seront-ils jamais suffisants, quand on voit des notaires depuis longtemps établis se ruiner dans des opérations dont ils n'ont pas vu le

danger, soit par manque de discernement soit par manque de prudence? Cependant en exigeant un stage d'une durée minimum, sans éviter toutes les fautes du moins en diminue-t-on le nombre autant qu'il est possible de le faire.

3^o *Malhonnêteté*. — Si on peut lutter difficilement, mais tout de même efficacement, contre le manque de pratique, la malhonnêteté, par contre, ne peut guère être combattue; en effet, tout moyen devient inefficace si le notaire est déterminé à tromper la surveillance, car dans ce cas il n'hésitera pas à employer tous les procédés même coupables qui pourront lui permettre de le faire.

Des certificats de moralité peuvent être exigés par la chancellerie mais il est d'abord très difficile de les établir et ensuite ceux-ci seront, de plus, souvent inopérants. C'est une fois l'étude achetée que le notaire se montrera tel qu'il est. En effet, à part quelques comptables, les clercs n'ont pas à manipuler de fonds, par suite ils ignoreront les tentations ou tout au moins n'auront pas à dévoiler leur cupidité tant qu'ils n'auront pas eu l'occasion de la satisfaire.

Heureusement les cas des faillites ayant pour unique cause la malhonnêteté sont très rares, les notaires qui ont fui avec l'argent de leurs clients à l'étranger constituant une infime minorité.

Les statistiques sont éloquentes à cet égard; elles prouvent en effet très nettement, en faisant ressor-

tir l'étroite corrélation qui existe entre les débâcles notariales et les crises économiques, que ce sont celles ci les grandes responsables. A chacune d'elles correspond un accroissement des déconfitures dont les victimes sont généralement des notaires imprudents, quelquefois même des notaires auxquels on ne peut rien reprocher mais qui se trouve entraînés par la ruine des autres :

4^o *Désordre*. — Contre le désordre si fréquent dans certaines petites études on a créé :

a) Le dépôt obligatoire à la Caisse des dépôts et consignations des sommes qui lui sont confiées. Procédé efficace mais qui par sa rigidité eut paralysé le notariat, aussi dut-on le rendre moins strict en exigeant seulement la remise des fonds dans un certain délai.

b) La création d'une comptabilité obligatoire.

Système complété par un contrôle inopiné, et lui aussi obligatoire, de cette comptabilité. Par suite le notaire ne peut se départir des dépôts faits chez lui, se trouvant à tout moment dans la possibilité d'être obligé de rendre des comptes à un contrôleur.

5^o *Faiblesse*. — Enfin contre la faiblesse due aux tentations et à la peur de déplaire aux clients, le remède sera le même : contrôle de la comptabilité obligatoire.

De ces cinq points faibles du notariat nous laisse-

rons volontairement de côté le premier et le second, nous considérons en effet que si le manque de connaissance et l'absence de pratique ont été quelquefois la cause de ruines, elles intéressent moins la gestion proprement dite que la profession. Nous nous bornerons à l'étude des trois autres points, qui eux intéressent uniquement la gestion des notaires, et dont les remèdes peuvent se résumer en trois points :

a) Certificat de moralité ;

b) Dépôt obligatoire à la Caisse des Dépôts et consignations ;

c) Comptabilité obligatoire.

Ces derniers moyens rendus efficaces par un contrôle.

Mais par qui ce contrôle devra-t-il être fait ? par le notaire, par l'Etat, ou par coopération des deux ? A un ou à deux degrés ? En cas de coopération : où devront s'arrêter les pouvoirs du gouvernement ? jusqu'où ira l'indépendance des notaires ? C'est là le point sensible et très difficilement délimitable, car laisser au notariat une autonomie complète c'est donner libre cours aux abus, lui enlever toute indépendance (en ramenant ses membres au rôle de fonctionnaire ainsi que s'exprime la loi) c'est lui enlever son caractère essentiel et lui faire perdre, en même temps que la confiance du public, sa raison d'être.

Ainsi cette question de contrôle nous amène à parler de celle de la fonctionnarisation, qui serait en

somme le stade suprême du contrôle par l'Etat des notaires, il n'est pas de doute qu'à l'heure actuelle il y a dans tous les pays civilisés une tendance à l'étatisation, ceux-ci cherchent de plus en plus à absorber tous les rouages de la nation, aussi n'y a-t-il rien d'étonnant à ce que certains projets de réforme touchant le notariat furent faits en ce sens.

L'idée de fonctionnariser le notaire ne trouve pas son unique source dans l'esprit d'étatisation des gouvernements modernes mais aussi dans les principes démocratiques déjà prônés en 1789. C'est à ce titre que nous nous devons de la voir ardemment défendue et même solennellement proclamée pendant les quelques années qui précèdent 1816. (En effet l'étatisation est plutôt contraire aux principes révolutionnaires de cette époque, dont l'un des plus important était la liberté de l'individu.)

Cette idée de fonctionnarisation est intimement rattachée à l'abolition de la vénalité des offices, car si quelques extrémistes ont soutenu que le notaire n'avait aucun droit de propriété sur son étude, ceux-ci sont très rares et ne semblent pas devoir être pris en considération dans l'état actuel de notre société. Presque tous les projets de fonctionnarisation envisagent le remboursement et ne diffèrent sur ce point que dans la conception (quant à l'étendue) de l'indemnité due au notaire.

Bornons-nous à remarquer ici que, à l'exception d'un seul, ces projets hâtivement conçus, peu étudiés, visaient plutôt un but politique que pratique,

certaines députés n'y voyant qu'un tremplin électoral et un moyen facile de faire de la démagogie à bon compte, aussi escamotèrent-ils les difficultés pour ne parler que de l'abolition : « d'un privilège, dernier vestige d'un régime disparu » ; et que certains iront même jusqu'à qualifier de : « dernière empreinte de la féodalité. »

Aussi, passerons-nous rapidement sur ces différents projets qui n'entrent pas directement dans notre sujet mais que cependant nous nous sommes cru devoir signaler (et particulièrement celui de M. Clemenceau qui les résume tous), car nous les retrouverons souvent lors des discussions sur les réformes notariales. Nous nous attacherons plus spécialement à l'étude des différents projet de contrôle qui furent successivement admis ou rejetés depuis et dont on peut ainsi résumer le sujet.

1^o Quel contrôle devra-t-on faire subir à la gestion des notaires afin d'éviter les fautes dues à la malhonnêteté, à la faiblesse et au désordre.

2^o Qui fera se contrôle ?

Le problème est délicat et, nous le verrons, il n'est pas encore complètement résolu. Par exemple, quoique de très notables améliorations soient venues apporter une sécurité presque complète, quant au dépôt fait chez le notaire, tous les ans de nouvelles déconfitures viennent s'ajouter à la liste des années précédentes.

La difficulté provient principalement du fait que, s'il fallait, s'il faut encore des réformes, celles-ci

doivent être prudentes. Comme le disait un Procureur de la République lors de la distribution des prix d'une Ecole de notariat : « On ne touche pas à une grande institution, comme le notariat, avec la hache, mais avec la lime. » Tradition ne veut pas dire routine. Ce qui au premier abord peut sembler inutile et superflu paraît nécessaire et indispensable quand on étudie de plus près sa raison d'être, c'est pourquoi, nous le verrons, bien des projets furent rejetés non par esprit d'hostilité aux innovations mais parce qu'ils proposaient des réformes hâtives et mal étudiées qui risquaient de nuire au prestige et par suite à la confiance que doit inspirer cette profession.

D'autre part, si tout le monde était d'accord sur la nécessité d'une réforme, des difficultés naissaient des divergences de vue qui existaient quant aux moyens et aux méthodes à suivre.

Par la révision chronologique des propositions — émises en vue d'assurer la bonne gestion des notaires — depuis la loi de l'An XI jusqu'à nos jours et des mesures prises dans ce but pendant cette même période, nous verrons quelle fut, aux différentes époques, la part active réservée à l'Etat dans cette tâche. Nous essaierons de faire ressortir les principales qualités de chaque idée et, par l'étude des critiques qu'elles soulevèrent ou qu'elles soulèvent encore, de dégager les tendances actuelles. Car l'ère des réformes n'est pas terminée ; en effet non seulement le notariat n'a pas la préten-

tion d'avoir une organisation parfaite, mais cette transformation des mœurs dont nous parlions plus haut, loin de s'arrêter dans son mouvement, semble au contraire progresser suivant un rythme de plus en plus accéléré, aussi pour ne pas se laisser déborder, pour ne pas devenir dans la société moderne un organisme désuet et démodé, le notariat devra-t-il se tenir constamment au courant des exigences de la vie nouvelle ; il devra, en étudiant toutes les propositions sérieuses qui lui seront faites, puiser ce qu'il peut y avoir d'utile dans ces suggestions ; il évitera ainsi de s'endormir sur les règlements acquis (règlements qui ne sont pas nécessairement parfaits du seul fait qu'ils ont reçu la consécration du temps) afin d'offrir, à ceux qui ont recours à lui, un mécanisme adapté aux mœurs contemporaines.

DEUXIÈME PARTIE

TITRE I

LA LOI DE VENTOSE ET LA PÉRIODE QUI SUIVIT JUSQU'EN 1843.

C'est le 25 Ventose An XI que le législateur vint par une loi, consolider le notariat fortement ébranlé par la révolution. A l'heure actuelle c'est encore la même loi qui forme la base de l'institution, aussi est-ce à partir de cette date que nous commencerons l'étude rétrospective des divers projets.

Comme nous l'avons dit plus haut cette loi qualifie le notaire de *fonctionnaire public*. Sa dépendance vis-à-vis du gouvernement devrait donc être incontestable, cependant le conseiller d'Etat Réal traduisant l'esprit de l'institution ainsi créée disait dans l'exposé des motifs de cette loi : « A côté des fonctionnaires qui concilient et jugent les différends, la tranquillité publique appelle d'autres fonctionnaires qui, conseils désintéressés des parties aussi bien que rédacteurs impartiaux de leurs volon-

tés, leur faisant connaître toute l'étendue des obligations qu'elles contractent, empêchent les différends de naître entre les hommes de bonne foi et enlèvent aux hommes cupides, avec l'espoir du succès, l'envie d'élever une injuste contestation. Ces conseils désintéressés, ces rédacteurs impartiaux, cette espèce de juge volontaire qui obligent irrévocablement les parties contractantes, sont les notaires ». Ce rôle très particulier, en les empêchant d'appartenir soit à l'ordre judiciaire, soit à l'ordre administratif leur fait constituer en quelque sorte une quatrième institution d'un ordre spécial ayant son organisation propre, ses droits et ses devoirs particuliers. Institution du reste utile et salutaire entre toutes et comme le dira plus tard M. Amiaud : « Fonctions particulièrement honorables et importantes, si les notaires savaient les apprécier à leur valeur et conformer leurs actes à la grandeur du but que le législateur s'était assigné ».

D'une part nommés à vie (art. 2) ils ne peuvent être ni déplacés ni révoqués.

Mais d'autre part cette inamovibilité conférée par la loi et qui les met à l'abri d'une révocation arbitraire ne saurait être pour eux un brevet d'impunité, aussi le gouvernement peut-il, en cas d'infraction professionnelle les considérer comme démissionnaires et en cas de faute grave les suspendre et les destituer.

Il y a donc intervention de l'Etat, mais où celle-ci s'arrête-t-elle ? Devant le problème difficile quelle

solution nous propose le législateur ? Rien ou presque rien. D'après le texte le notaire une fois nommé jouit d'une liberté quasi absolue.

Seules quelques précautions sont prises avant sa nomination afin d'améliorer le recrutement. C'est ainsi que le nombre d'études est limité car « autrement, dit le rapporteur de 1791, l'on verrait bientôt s'accroître outre mesure cette classe de fonctionnaires qui ne serait plus l'élite des citoyens probes et instruits, mais un rassemblement d'hommes médiocrement éclairés, se disputant non la confiance, mais le produit de la confiance de leurs concitoyens et tous trop rarement employés pour être satisfaits d'un légitime salaire. »

De plus on exige du candidat dans l'énumération des formalités à remplir l'exercice du droit de citoyen (art. 35) et un certificat de moralité de la Chambre de discipline du ressort dans lequel il devra exercer. Ce certificat n'étant délivré que lorsque l'expédition de la délibération qui l'accorde a été transmise au commissaire du gouvernement du tribunal de première instance (art. 43). En cas de refus la Chambre donne un avis motivé et le communique au commissaire du gouvernement qui l'adresse au grand juge avec ses observations.

Pour chaque candidat il est constitué un dossier, que le Parquet transmet à la chancellerie. Le Garde des Sceaux, si toutes les conditions prescrites par la loi sont remplies, propose alors au Président de la République de procéder par décret à la nomina-

tion, celui-ci l'accorde, ou la refuse, suivant les renseignements qui lui sont fournis. Enfin dans les deux mois de sa nomination, et à peine de déchéance, le pourvu est tenu de prêter à l'audience du tribunal auquel la commission a été adressée, *le serment que la loi exige de tout fonctionnaire public ainsi que celui de remplir sa fonction avec exactitude et probité*. Il n'est admis à prêter le serment qu'en représentant l'original de sa commission et la quittance de versement de son cautionnement (art. 47).

Ainsi quelques précautions sont prises avant la nomination du candidat pour écarter du notariat les éléments qui n'en seraient pas dignes.

Mais le notaire nommé il n'existe plus aucune garantie. La loi prévoit bien la création de chambres (art. 50) pour l'observation de la discipline intérieure, mais non seulement le rôle de ces chambres n'est pas énoncé mais leur organisation elle-même n'est pas définie (elle devait faire l'objet de règlements postérieurs), aussi n'eurent-elles à cette époque qu'une très faible utilité.

De même si l'article 53 prévoit que des peines *seront prononcées contre les notaires par le tribunal civil de leur résidence à la poursuite et diligence du commissaire du gouvernement*, il n'en institue aucune pour cause de mauvaise gestion.

En résumé le contrôle est presque inexistant, seul le gouvernement en exerce un, assez faible du reste, avant la nomination du candidat ; celui-ci titu-

larisé, la loi se désintéresse de sa gestion. La façon dont il tiendra sa comptabilité, les garanties qu'il pourra offrir, quant aux dépôts faits chez lui, il n'en est pas question. C'est au notariat qu'elle confie le soin de prévenir ses propres fautes en créant des chambres de discipline, mais celles-ci, sans pouvoir, sans rôle défini, sans organisation resteront impuissantes. Il faudra alors le fait accompli pour donner aux tribunaux la faculté d'agir ; malheureusement ce sera souvent trop tard.

De ce silence législatif il ne faut pas déduire que jusque-là le notariat s'était montré irréprochable et inaccessible à la moindre critique, bien au contraire il fut de tout temps l'objet de violentes critiques et tout particulièrement pendant l'élaboration de la loi.

Les ruines ayant déjà maintes fois atteint ce corps, beaucoup voulaient y voir une conséquence de la vénalité des offices et attaquèrent ce mode de transmission avec d'autant plus d'acharnement qu'il avait de plus à leurs yeux le grand tort d'être contraire aux principes révolutionnaires. C'est ainsi que Dinocheau, député de Blois, rapporteur du Comité de judicature, demandant la suppression de la vénalité, déclarait : « cette garantie... n'est qu'une ressource illusoire contre l'impéritie et l'improbité. La finance de l'officier ministériel peut souvent à peine répondre d'un dépôt unique et à plus forte raison de cette multiplicité des procédures qui se succèdent avec rapidité dans ses mains. Pour-

rait-on citer l'exemple d'un seul officier poursuivi pour cause de prévarication ou pour fait de charge sans que son insolvabilité ait rendu toutes les condamnations infructueuses ? »

D'autres, dont Robespierre, apportèrent à l'appui de cette thèse des arguments de principe et demandaient eux aussi la suppression de la vénalité.

Mais cette façon de voir fut combattue avec succès par Delandine qui considérait le « privilège » des officiers ministériels « utile à la fois aux plaideurs, nécessaire aux tribunaux actuels, avantageux à l'Etat, favorable au succès de notre Révolution ». En effet, propriétaire de sa charge, le notaire, « moins craintif sur sa propriété, ménage davantage l'infortune » : sans doute a-t-il la préoccupation de faire fructifier l'argent avec lequel il a acheté son étude, mais « plus il est intéressé à retirer le produit de sa finance, plus il a intérêt à devenir expérimenté et à mériter par ses mœurs l'estime publique ». Enfin, ajoutait-il, « c'est dans la finance d'un office que le plaideur individuellement et les familles en général trouvent un garant de leur confiance ».

A l'appui de cette seconde thèse d'autres ajoutaient la nécessité pour le notaire d'être propriétaire de son office car « celui qui n'a que la jouissance précaire d'une commission, n'a aucun motif aussi déterminant pour garantir la confiance du plaideur ».

D'autres enfin, à côté de ces arguments de principe, alléguaient simplement les difficultés d'exécution.

de l'abolition de la vénalité. En effet, pour supprimer les offices il aurait fallu rembourser et indemniser les titulaires ; le Trésor ne pouvait faire face à une telle dépense : où trouver l'argent nécessaire ?

Enfin, ajoutait-on, ces critiques sont partiales et injustifiées ; en effet, une statistique (indiquée par le *Journal des notaires* de 1842) faisait ressortir que sur 114 notaires à Paris il n'y eut que 6 destitutions en 50 ans (de 1791 à 1841). De plus, si l'on considère que pendant cette période le corps a été renouvelé en moyenne cinq fois, le pourcentage devient infime aussi, termine l'auteur de cet article, « si l'on tient compte de tous les événements qui pendant ce demi-siècle ont agité le pays et remué le monde des affaires, on reconnaîtra qu'une institution n'offre pas de bien graves abus lorsqu'un si petit nombre de ses membres a subi la plus grave des peines disciplinaires (1) ».

Toutes ces raisons firent que malgré la suppression de la vénalité proclamée par les constituants, cette prescription resta lettre morte, tout se passa comme avant, jusqu'au moment où l'ancien ordre de choses fut à nouveau consacré par la loi du 28 avril 1816.

Bref, au lendemain de la Révolution, le notaire reste presque absolument libre, et seules les questions professionnelles peuvent en certains cas le rendre justiciable des tribunaux civils.

1. *Journal des notaires*, 1843, p. 3.

Cette liberté et cette impunité quasi-totale n'étaient pas faites pour apaiser les détracteurs du notariat, d'autant plus qu'un certain nombre de désastres venaient continuellement à l'appui de leurs arguments. Aussi, les critiques allèrent en s'amplifiant jusqu'en 1843, date où le législateur jeta les premières bases de la réforme.

Les attaques contre la vénalité des offices se renouvelèrent.

C'est ainsi qu'en 1837 le député Reynaud proposa le rachat pour l'Etat : « C'est-à-dire par la Société, au profit de la Société tout entière, des droits qu'elle a aliénés en faveur de quelques-uns de ses membres. »

En l'absence de textes et contre ce danger qui menaçait le notariat, la jurisprudence la première tâcha de pallier et, dès 1827, un arrêt de la Cour royale de Paris du 29 mars statuait sur la matière en ces termes : « Considérant qu'indépendamment de sa profession de notaire et au mépris des devoirs que lui imposait cette profession, G... s'est livré habituellement à des opérations de Banque et de courtage, ainsi que cela résulte de tous les éléments de la cause », elle le déclarait en état de faillite (1).

Cet arrêt fut déféré à la Cour de cassation, mais le pourvoi fut rejeté le 28 mai 1828.

En 1841, un notaire de Paris, M^e Lehon, tombait dans une déconfiture dont le passif atteignait près

1. *Journal des notaires*, 1828, n^o 2, p. 147, art. 6666.

de six millions, l'énormité de la somme vint donner une nouvelle impulsion aux critiques.

Le 16 avril, le tribunal de la Seine le condamnait pour : « s'être livré habituellement à des opérations de banque et d'industrie étrangères à l'exercice de ses fonctions », et le 25 avril, le déboutait de son opposition par laquelle il se défendait de s'être livré *habituellement* à des opérations de banque : « Attendu que des opérations de banque et d'industrie étrangères aux fonctions de notaires suffisent pour justifier des mesures disciplinaires, sans qu'il soit nécessaire de rechercher et de constater une habitude de telles opérations. »

Mais la sévérité des tribunaux n'était pas suffisante pour combattre le mal.

En effet, elle ne pouvait être considérée comme une solution en problème, le notaire ne commettant pas toujours des actes susceptibles d'être taxés de commerciaux donc justiciables et surtout parce qu'il fallait un remède préventif alors que l'action des tribunaux ne pouvait être que réparatrice, encore faut-il ajouter que le plus souvent la ruine du notaire inculpé l'empêchait de réparer le dommage qu'il avait causé et réduisait à néant l'effort de la justice. Aussi, n'est-il pas étonnant de voir naître après ce retentissant scandale de nouveaux projets de réforme.

A côté de ceux qui accusaient le relâchement des mœurs : « La cause de ces malheurs n'est pas dans le droit de propriété des offices ni même dans le

prix élevé des charges qui généralement ne font que suivre le progrès de toutes les valeurs, elle est dans les mœurs et les institutions qui font prédominer dans la société le pouvoir des richesses, elle est dans cette ambition effrénée qui tourmente les hommes de tout âge et de toute condition et les précipite vers la fortune par les voies les plus aventureuses et les plus rapides. Lorsque l'honneur antique d'un nom vénéré, lorsque la considération... sont partout primés par la richesse, est-il étonnant que quelques notaires infidèles aux nobles traditions de leur état se laissent aller à l'entraînement des mœurs publiques, cherchent, par la sordide exploitation de leur profession, par des spéculations que l'opinion couvre d'ailleurs de son indulgence, à sortir du cercle étroit tracé par une sage et honorable ambition ? (1). »

D'autres, les initiés, en dehors de ces considérations générales, voyaient dans le relâchement de la discipline intérieure une cause plus directe des ruines. Et en effet par suite du silence observé par l'arrêté du 2 Nivôse An XII sur le rôle et les moyens des Chambres de discipline, certaines d'entre elles, par crainte d'outrepasser leurs droits se montraient timides, ne comprenant pas l'importance de leur rôle, elles se laissaient aller à trop d'indulgence.

Dans sa séance du 2 avril 1842 la Chambre entendit le rapport de plusieurs pétitions concernant la

1. *Journal des notaires*, 1841, p. 193, art. 10929.

réforme. D'accord avec la commission elle les écarta, considérant que : « le notariat, conscient du danger, pouvait facilement trouver en lui-même une organisation propre, et dans ses usages les éléments nécessaires et suffisamment puissants pour écarter de nouveaux désastres. » C'est aux Chambres de discipline ajoute-t-elle qu'il « appartient de faire disparaître d'injustes préventions en employant avec sagesse et fermeté les pouvoirs que la loi met à leur disposition ». En réalité, la raison profonde de cette façon de voir était politique, on craignait avant tout par cette réforme de mécontenter la bourgeoisie sur laquelle s'appuyait Louis-Philippe.

Dans ces propositions nous voyons cependant naître des idées qui plus tard seront reprises et adoptées.

C'est ainsi que M. Maudevielle, après avoir signalé les abus qui affligent le notariat, spécialement la spéculation, voulait :

1^o Relever le niveau en exigeant des diplômes (Bachelier ès-lettres et un ou deux ans d'Ecole de droit) ;

2^o Renforcer les Chambres de discipline, en réduisant leur nombre à une seule par département, ce qui leur donnerait beaucoup plus d'autorité.

Une autre de M. Audel proposait de faire des notaires, des fonctionnaires publics salariés par l'Etat, rédigeant les actes pour le compte du gouvernement, ayant un traitement fixe variant suivant

la classe à laquelle appartiendrait le titulaire, et une prime par acte.

Une autre pétitionnaire voulait que tous les dépôts reçus par un notaire soient établis sur un registre spécial coté et paraphé, ces dépôts ne devant jamais dépasser le montant du cautionnement du notaire, l'excédent aurait été versé chez le receveur des finances.

Enfin il faut faire une mention spéciale à la pétition des notaires de l'Arrondissement d'Uzès qui envisageait certaines réformes en ajoutant cependant les restrictions suivantes : « Dans notre opinion, la loi de Ventôse An XI et l'arrêté de Nivôse An XII sont présenté jusqu'à ce jour de suffisantes garanties, et strictement observées pourraient suffire longtemps encore, cependant s'il était vrai que pour conserver au notariat la confiance publique, quelques modifications fussent nécessaires à la législation qui nous régit, loin de les repousser, nous les appellerions de tous nos vœux. Mais, dans notre pensée, de pareilles mesures doivent être longuement mûries, leur discussion exige un temps de calme et de tranquillité, d'indépendances d'esprit dont nous sommes loin de jouir et nous ne devons pas nous dissimuler, Monsieur le Ministre, qu'il nous semblerait dangereux d'entreprendre aujourd'hui cette réforme. » Sous cette réforme, elle envisageait :

1° L'interdiction aux notaires de toutes opérations de commerce, banque, courtages ou *remplacement militaire* ;

2º L'adjonction du Président du Tribunal civil, aux membres de la Chambre de discipline, pour l'examen des aspirants et la délivrance de certificat de moralité et de capacité ;

3º La fixation uniforme de la durée des stages ;

4º Le droit de transmission réglé législativement.

En somme, sous des formes timorées, nous voyons ici le germe de presque toutes les réformes envisagées par les projets que nous allons voir suivre.

TITRE II

L'ORDONNANCE DE 1843 ET LA PÉRIODE QUI SUIVIT JUSQU'EN 1890

La Chambre avait rejeté, nous l'avons dit, toutes ces nouvelles propositions de loi comme insuffisamment étudiées. Néanmoins elle prit en considération certaines parties d'entre elles, car l'opinion publique ayant été vivement émue il devenait nécessaire de faire quelque chose pour tenter d'énrayer les désastres. Aussi, le 4 janvier 1843, une ordonnance royale vint-elle organiser les Chambres de notaires et la discipline notariale.

Dans son rapport au Roi, le Garde des Sceaux, après avoir rendu hommage à l'ensemble du notariat, expliquait que l'expérience avait fait ressortir la nécessité d'une réglementation plus complète des Chambres (comme le prévoyait l'article 23 de l'arrêté du 2 Nivôse An XII), aussi cette ordonnance avait pour but d'augmenter leur autorité en leur donnant des moyens de coercition autres que ceux qu'elles possédaient déjà, car ceux-ci, surtout moraux, s'étaient montrés inefficaces.

Mais dans tout ce rapport on ne sent aucune hostilité contre les principes de l'institution. Le

crédit que lui accorde le gouvernement n'a nullement été ébranlé par les errements de quelques-uns et bien au contraire tous les efforts de ce dernier tendent à la consolider.

Cette ordonnance se divise en huit chapitres :

Le chapitre I énumère les attributions des chambres.

Le chapitre II traite de leur organisation et quoique abrogeant l'arrêté de l'An XII il en reproduit les points principaux.

Le chapitre III intitulé « De la discipline » énumère dans un premier article (art. 12) les interdictions (au nombre de 7) que doivent respecter les notaires dans l'exercice de leurs fonctions. Toute contravention à ces prohibitions est passible d'une punition (art. 13 et 14) infligée suivant une procédure établie par les articles 15, 16, 17, 20, 21.

Les règlements intérieurs des chambres seront élaborés, soit par les assemblées générales, soit par les chambres elles-mêmes et devront être approuvés par le Garde des Sceaux à qui ils seront transmis par l'intermédiaire du Procureur du Roi et du Procureur général.

Suivent cinq autres titres sur des points particuliers de l'organisation nouvelle.

Comme le jugeait M. Martin, ministre de la Justice à cette époque, la plus importante modification est celle qui donne aux chambres des notaires le droit de provoquer la destitution des membres de la Compagnie qui ont enfreint aux règlements. Ce

qui devait faciliter leur droit de surveillance en augmentant leur autorité.

On a compris le mal, le meilleur moyen de le combattre était d'interdire au notaire de se mettre dans la possibilité de perdre les dépôts de ses clients. On avait d'abord cru qu'il suffirait pour cela de le rendre punissable par ses confrères, mais comme ce moyen s'était montré insuffisant on renforçait le pouvoir des chambres afin de leur faire comprendre tout l'intérêt attaché au strict accomplissement de leur mission, pensant ainsi que ces dispositions suffiraient à maintenir les faibles dans les étroites limites du devoir. A côté de cette juridiction pour la discipline intérieure, les tribunaux devraient veiller à la discipline extérieure. Ceux-ci, disposant de peines plus graves, pouvaient eux aussi en certains cas tenir la main à la stricte exécution des règlements.

C'est dans ce même but qu'une circulaire du Garde des Sceaux du 12 janvier vint supprimer tout ce qui aurait pu subsister de *l'étanchéité* entre ces deux juridictions.

En se basant par analogie sur l'article 192 du Code d'instruction criminelle ; elle rappelait que les tribunaux peuvent en certains cas prononcer les mêmes peines que les Chambres.

L'ordonnance fut bien accueillie et la seule critique qu'elle souleva fut au sujet de sa forme, certains regrettant que ce ne fut pas une loi qui sanctionna ces prescriptions.

Mais cette ordonnance était encore incomplète, car les chambres ont bien désormais un pouvoir de contrôle mais sur quoi va-t-il s'exercer? Que va-t-on contrôler? Rien n'est envisagé. Il est difficile dans ces conditions d'avoir la preuve qu'un notaire soit fautif et l'expérience allait prouver que dans ces conditions lorsqu'on commence à s'en apercevoir la faute est irréparable.

Cependant cette ordonnance avait calmé l'opinion et à part un projet utopique du citoyen Daumon, présenté à l'assemblée nationale le 12 juillet 1848 par M. Davy au nom du Comité de législation, qui consistait en réalité à faire rembourser les titulaires actuels par ceux qui leur seraient substitués et qui, sous le couvert de réorganisation, remplaçait les notaires existants par d'autres appelés « notaires juges » ; les projets de réforme ne furent plus à la mode. Ce qui ne veut pas dire que les attaques cessèrent. C'est ainsi qu'en 1854 M. Bérenger, affirmait dans son livre sur la répression pénale (1) que les notaires étaient de tous les officiers publics et ministériels ceux qui pourvoaient le plus abondamment nos cours d'assises. De même dans un numéro de 1855 dans la *Revue des Deux mondes* un article de M. Baude concluait dans le même sens (2).

Survint la guerre de 1870-1871, les perturbations

1. Bérenger, *De la répression pénale, de ses réformes et de ses effets*.

2. Baude, *Revue des Deux mondes* du 15 septembre 1855.

qu'elle provoqua eurent leur répercussion jusque dans le notariat car manifestement il y eut une recrudescence de déconfitures. Alors que la moyenne de ces dernières était de 12 à 13 par an avant 1870, le nombre des destitutions s'éleva graduellement à 19 et 20 pour atteindre 28 en 1875. En cinq ans plus de 100 destitutions furent prononcées soit à peu près 2/1000.

L'inquiétude renaquit et le 19 oct. 1876 (1) le garde des Sceaux Dufaure adressait aux procureurs généraux une circulaire rappelant les prescriptions de 1843.

Pour conjurer ces désastres, du reste relativement rares, toutes proportions gardées, comparativement aux faillites innombrables qui sévissaient ailleurs, M. Dufaure crut bon d'attirer l'attention des chambres sur la stricte observation de cette ordonnance. Pour lui si la liste des notaires malheureux s'est allongée c'est parce que les chambres n'ont pas encore montré assez de sévérité. Il croit en voir la preuve en ce que les ressorts ne sont pas atteints dans les mêmes proportions et en conclut que les habitudes notariales y sont différentes, que les règlements n'y sont pas observés avec la même exactitude, et que les chambres montrent suivant les régions plus ou moins de fermeté et d'autorité.

Puisque l'ordonnance de 1843 a réussi, à l'époque où elle fut adoptée, à enrayer un semblable mouve-

1. J. O. du 22 octobre 1876.

ment, quoique déjà l'on se trouvait dans une période où la spéculation avait pris des proportions très importantes, il n'hésite pas à croire qu'une plus stricte application du texte ramènera le bon ordre.

A ces débâcles il attribue trois causes :

a) le désir immodéré d'accroître les richesses ;

b) la faiblesse devant les sollicitations des clients ;

c) l'entraînement que quelques notaires subissent en croyant obligatoire d'imiter leurs confrères mal-honnêtes par une sorte de « concurrence regrettable ».

En soulignant ces dangers il demande aux procureurs généraux de faire faire des enquêtes par les substituts, pour se rendre compte des causes locales qui peuvent agir, et leur conseille de se concerter et de se faire aider dans cette tâche par les Présidents des Chambres de discipline.

Il remarque aussi que l'ordonnance de 1843, en instituant un corps de contrôle, n'a pas institué de registres contrôlables obligatoires, mais cette lacune est moins grave qu'elle ne peut paraître car : « il est rare, dit-il, que les habitudes d'un notaire ne se révèlent pas à l'occasion de quelques débats judiciaires ». De plus il voit un moyen efficace de contrôle dans la vérification qui a lieu lors de la cession des offices et qui permet de s'apercevoir si dans la pratique le cédant s'est conformé aux règlements et dans le cas inverse il se réserve le droit de diminuer le prix de l'office afin d'éviter que le rem-

plaçant ne soit presque obligé d'agir de même, afin de pouvoir vivre.

Enfin, dernière précaution, le successeur devra renoncer formellement à de tels agissements.

Cette circulaire, longuement commentée dans les milieux notariaux, fut l'objet d'une autre circulaire du Comité des notaires des départements (1) ainsi que de plusieurs publications. Dans une de ces études on résumait la question en deux points (2) :

I. *Premier Point.* — Etendre à tout le notariat l'affichage obligatoire de l'article 12 dans les études, à l'instar de certains arrondissements dont les chambres de discipline avaient adopté le moyen pour leurs membres.

Certains allaient même plus loin et proposaient l'affichage de cet article dans les communes, et l'impression en marge de la correspondance d'étude. A l'appui de cet argument on faisait remarquer que dans la plupart des cas où les notaires démissionnaient par suite de mauvaises affaires, ils y étaient amenés, non par leur avidité au gain, mais par timidité ou par faiblesse, n'ayant pas osé refuser à un client, dans la crainte de lui déplaire, soit de lui faire des avances sans garantie, soit de se livrer à des manœuvres spéculatives. En adoptant ce moyen il lui serait plus facile d'éviter ces fâcheuses faiblesses en se retranchant derrière le règlement.

1. *Journal du notariat* des 27 et 30 décembre 1876.

2. *Journal des notaires*, 1877, p. 7, Art. 21564.

Ces moyens, dérivant directement de la publicité dont on commençait à apprécier la force considérable, furent cependant repoussés pour plusieurs raisons. Les uns se méfiaient des mauvaises interprétations. D'autres craignaient de voir le public ignorant prendre cette prescription pour une preuve de défiance envers le notaire (surtout dans la clientèle campagnarde, et spécialement dans celle qui était travaillée par les agents d'affaires, car ceux-ci n'auraient pas manqué de présenter cette mesure sous un jour défavorable au notariat). Enfin d'autres encore y voyaient une injure à la corporation. On répondait cependant à ces ultra-sensibles que certaines chambres avaient admis ces mesures avec succès et que de plus en les étendant à tous, on supprimait par là-même le caractère vexant d'un tel procédé. D'autant plus qu'en faisant suivre la formule de la date de la délibération qui la prescrivait, le notaire ne faisait que prouver son respect pour les règlements de sa corporation, ce qui n'a rien que de très honorable.

II. *Deuxième point.* — Créer une comptabilité obligatoire.

Mais sous quelle forme ? Devra-t-elle être la même pour les grandes et les petites études ? Telles étaient les questions qui se posaient et que l'auteur de cette étude considérait comme délicates car : « elles embrassent des situations diverses et peuvent conduire à la modification d'habitudes prises. »

Cependant loin d'être hostile il rappelle que ces difficultés n'ont pas été considérées comme insurmontables par certaines chambres qui, montrant l'exemple, avaient déjà adopté ce système (Charleville, art. 11. Dunkerque, art. 11. Soisson, art. 28. Tarbes, 28, etc.). L'opinion elle-même était favorable à cette idée car l'on faisait valoir que sans être des commerçants, les notaires sont appelés à tout moment à connaître les fonds qu'ils ont disponibles. Dépositaires de sommes parfois considérables, ils ont quelquefois à faire de grosses avances à l'enregistrement, et ont de lourds frais généraux, aussi est-il nécessaire qu'ils soient constamment à jour si l'on veut éviter les confusions entre recettes, dépenses, avances, bénéfices et pertes.

Le comité des notaires des départements allait même plus loin : reconnaissant le bien-fondé de cette idée, il demandait la création de registres de dépôts avec cependant de sérieuses garanties en faveur du secret professionnel,

A la même époque, en 1877, M. Tappie, avocat général à Chambéry (plus tard conseiller à la Cour de cassation) demandait lui aussi une comptabilité régulière.

Du reste cette idée était généralement admise, seule la forme suivant laquelle on devait l'appliquer soulevait des divergences de vue. Certains préconisaient une comptabilité uniforme pour tous afin de permettre un contrôle facile, sérieux et rapide.

D'autres trouvaient le procédé injuste, car il sur-

charge inutilement les écritures des petites études et grève leur modeste budget.

Mais la plupart considéraient comme nécessaire la création d'un livre journal, d'un grand livre et d'un livre d'étude.

Un ancien principal clerc de Paris, M. Oudin (1), proposait même de simplifier encore plus la comptabilité et réduisait à deux le nombre des registres nécessaires. D'autres au contraire voulaient voir ajouter à ces trois livres fondamentaux une comptabilité pour l'exécution des actes : registre de dépôt, service des intérêts, grand livre donnant la situation de chaque client. D'autres enfin voulaient y ajouter tous les livres déjà employés par certains : registres de renouvellement d'inscription, carnet d'enregistrement, registres des titres en dépôt, de déclaration de succession, de certificat de² propriété, répertoire, table de créances hypothécaires.

En réalité ces registres étaient en usage pour la plupart dans un grand nombre d'études, l'idée nouvelle consistait seulement à les rendre obligatoires et à les coordonner en employant, sinon l'unification absolue, désirée par certains, tout au moins une similitude de forme qui devait écarter les innovations dangereuses, inutiles ou inopérantes, en créant la stabilité, qui de plus tout en facilitant le contrôle permettrait aux clercs changeant d'études de se

1. 1^o Oudin, *Comptabilité des notaires*, suivie de la comptabilité pour le service des intérêts et revenus, 1860.

2^o Normant, *Nouvelle méthode de comptabilité notariale*,

mettre beaucoup plus vite au courant, et qui enfin serait précieuse en cas de cession d'étude pour pouvoir déterminer la valeur de l'office.

On allait même parfois plus loin, un article du *Journal des Notaires* parlant de cette réforme s'exprime ainsi : « N'y eut-il par exemple que l'intérêt du secret professionnel pour éviter des compulsions auxquels conduisent fatalement certains procès, ou que l'intérêt de la solidarité professionnelle pour engager les compagnies à user de prévoyance, qu'il serait à désirer que quelques dispositions législatives fussent votées à ce sujet, sauf aux règlements intérieurs à organiser le détail de leur exécution. »

A cette première raison il en ajoutait une autre, à son avis encore plus importante : la création d'une comptabilité obligatoire intéresse directement non seulement l'intérêt particulier des notaires (car dans ce cas les règlements intérieurs auraient suffi) mais encore l'intérêt général. Or il se peut que la confiance envers le notaire soit très grande, mais une comptabilité bien tenue ne peut nuire même aux plus honnêtes d'entre eux, bien au contraire. Aussi l'auteur termine-t-il en approuvant la circulaire du 19 octobre à laquelle il reproche seulement sa trop grande réserve.

A la suite de cette circulaire la Chambre de discipline des notaires de l'arrondissement de Lyon (1)

1. *Journal des notaires*, 1877, p. 193, Art. 21612.

tint à faire remarquer que depuis longtemps (25 mars 1867) elle s'était fort bien trouvée d'un article de ses règlements qui obligeait ses membres à tenir :

a) Un livre de caisse portant jour par jour les recettes et les dépenses de toutes natures, et en regard de chaque article, dans une colonne spéciale, l'indication des folios du livre où cet article est reporté ;

b) Un livre par Doit et Avoir des comptes ouverts pour chaque client de l'étude ;

c) Enfin un registre de frais d'actes.

Le contrôle régulier et à jour de cette comptabilité étant assuré par des membres délégués de la Chambre de discipline.

Le 16 novembre 1876 elle ajoutait à ces derniers :

d) Un livre de caisse ,

e) Un livre d'état de frais.

Uniformes pour toutes les études.

Cependant, continuait-elle, répondant aux questions du Garde des Sceaux, ces précautions quoique utiles et nécessaires n'étaient pas à son avis le remède idéal contre les ruines notariales, car leurs causes ne provenaient pas de la mauvaise gestion des études mais plutôt de ce que l'on « exagérait la responsabilité notariale en l'étendant comme on l'a fait ». Le public croit y voir une sécurité absolue et dès lors se désintéresse de la gestion de ses affaires, ayant une foi absolue en son notaire qu'il croit responsable en toute occasion. Cette extension de la responsabilité provient de ce

que le droit public considère le notaire comme fonctionnaire public et la jurisprudence comme homme privé. Ce qui est injuste car ce qu'un homme privé peut refuser de faire, puisqu'il est libre, le fonctionnaire doit l'exécuter.

Quoique bien accueillie, cette circulaire ne produisit pas tous les effets demandés, sa publicité mit le notariat en but aux attaques d'agents d'affaires intéressés. De plus les débâcles se poursuivirent, remettant la question à l'actualité. Enfin à cette époque de nombreux pays créèrent chez eux des corps qui tout en s'inspirant beaucoup du notariat français (Bavière 1861, Espagne 1862, Russie 1866, Autriche 1871, Hongrie 1874, Italie 1875, Pays-Bas 1878, Duché de Bâle-Hambourg-Brème 1879) étaient loin de le copier servilement et tentaient spécialement d'augmenter les garanties offertes au public.

C'est ainsi que le législateur allemand instituait en Alsace-Lorraine, le 26 décembre 1873, des registres obligatoires cotés et paraphés sur lesquels les notaires devaient inscrire leurs honoraires et leurs frais relatifs à chaque acte.

En 1880 un hebdomadaire commençait une campagne pour une réforme qui de l'avis de l'auteur était demandée par le notariat, la magistrature, et les publicistes, l'opinion publique y étant préparée (1). Il résumait la question en 12 points principaux parmi lesquels : le cinquième créait une comptabi-

1. *Journal des notaires*, 1881, p. 63.

lité obligatoire. Le sixième réformait le mode d'admission au notariat. Le septième réservait le droit d'investiture au gouvernement, la vente des charges restant libre. Le neuvième instituait des inspecteurs généraux du notariat qui auraient été chargés de surveiller la tenue des études et l'observation des lois et règlements, de défendre les droits des corporations, et de proposer des récompenses honorifiques.

A la même époque deux pétitions furent encore faites dans le but de pallier aux inconvénients de la vénalité des offices, l'une adressée à la chambre augmentait le nombre des notaires, diminuait leurs attributions et abaissait le taux de leurs honoraires, l'autre adressée au Sénat par M. Lepargneux, demandait l'abolition de la vénalité en proposant un système de rachat qui aurait procuré à l'Etat un excédent de recette de 30 millions ; il suffisait, tout en laissant les choses comme elles étaient, de percevoir sur les produits de l'office du notaire une sorte d'impôt de 50 % qui aurait été recouvré par l'enregistrement. Toutes deux passèrent à l'ordre du jour.

On voit donc que la question avait déjà fait couler beaucoup d'encre. Les désastres continuant non seulement à sévir mais à augmenter en nombre, l'émotion gagna les sphères gouvernementales. Les revues de législation et de jurisprudence réclamèrent des mesures de contrôle en reprenant le mot d'un ancien Garde des Sceaux : « Nous vivons à une

époque où toutes les fonctions qui ne sont pas données à l'élection doivent se défendre par le mérite de ceux qui l'occupent ».

Puis les avocats généraux de Besançon (1) et d'Alger prirent pour thème de leurs discours à la rentrée solennelle de 1884 « la réforme du notariat » demandant tous deux une surveillance et un contrôle, le premier par la création d'inspecteurs spéciaux, le second par l'intermédiaire d'agents du fisc.

Le comité des notaires des départements comprit qu'il fallait agir et, reçu à la chancellerie, il se déclara favorable à une surveillance discrète mais effective de la comptabilité sans laquelle toutes les prescriptions prises devaient rester inefficaces. Le 15 avril 1885 il fit paraître une circulaire dans laquelle après avoir constaté qu'une réforme s'imposait il déclarait : « On ne peut contester que les chutes lamentables dont nous sommes témoins sont dues principalement aux causes suivantes : oubli des devoirs professionnels, défaut d'ordre et de comptabilité régulière, opérations de banque ou avance de fonds contrairement à l'article 12 de l'ordonnance de 1843. Il ne suffirait pas d'interdire les avances de fonds et d'exiger une bonne comptabilité pour supprimer le mal, il faut assurer l'exécution de ces prescriptions par une surveillance en même temps discrète et efficace, attribuée à des

1. Voir Réfutation par Brusset, *Réponse aux discours de M. Cottignies sur la réforme du notariat*. Besançon, 1886.

inspecteurs spéciaux ou aux agents du fisc, elle aurait les plus graves inconvénients en portant atteinte à la dignité des notaires, à la haute confiance dont ils sont honorés, au secret professionnel par conséquent, aux principaux caractères de l'institution. Il est donc indispensable que l'inspection, c'est-à-dire la surveillance protectrice dont il s'agit, appartienne aux Chambres de discipline elles-mêmes. Leur responsabilité morale serait un ressort suffisant pour garantir leur action ».

Cependant étant donnée l'importance de la mesure ; il demandait l'approbation des compagnies et prévoyant celle-ci proposait un modèle de règlement destiné à compléter l'ordonnance de 1843.

« Les notaires sont tenus d'avoir une comptabilité régulière constatant les recettes et les dépenses qu'ils effectuent pour le compte de leurs clients. Cette comptabilité comprend obligatoirement :

« 1^o Un livre de caisse, portant jour par jour, pour les dépôts et les frais d'actes, les recettes et les dépenses du notaire à l'occasion de ses fonctions ;

« 2^o Un registre d'étude, portant dans l'ordre chronologique des actes, sous le nom du client débiteur, les droits d'enregistrement, timbre, hypothèque et autres déboursés, ainsi que les honoraires de chaque acte ;

« 3^o Un grand livre comprenant le compte personnel de chacun des clients.

« Tous les comptes seront tenus de manière à pouvoir être immédiatement balancés et arrêtés.

« 4^o Un livre destiné spécialement aux dépôts de valeurs au porteur et nominatives par suite d'ouverture de succession ou autrement.

« La vérification des livres et des comptes prescrits par l'article précédent sera faite chaque année dans chaque étude par au moins deux délégués, opérant ensemble, de la Chambre de discipline, à laquelle les infractions seront signalées. « L'exécution de cette mesure sera constatée dans l'une des deux assemblées générales annuelles.

« Les délégués seront choisis parmi les membres de la Chambre et les notaires honoraires.

« Autant que possible les vérifications seront faites, dans chaque étude, par des délégués étrangers aux diverses résidences. »

Il terminait en citant comme exemple à suivre les nombreuses Chambres (Paris, Corbeil, Etampes, Dijon, Lyon, Bordeaux) qui spontanément avaient pris l'initiative de mettre cette idée à exécution et qui n'avaient qu'à se louer de l'avoir fait n'ayant jamais rencontré de difficultés pratiques. Devant le succès de sa circulaire auprès de la grosse majorité du notariat le comité élaborait alors un projet de règlement intérieur en 88 articles qui fut adressé le 10 juin suivant à tous les notaires des compagnies adhérentes et aux présidents des autres.

Ce projet largement inspiré des règlements déjà en vigueur dans certaines Chambres tentait de coor-

donner et d'uniformiser les différents règlements ; il consacre une partie très importante

1^o A l'obligation d'une comptabilité et d'un contrôle.

2^o A certaines prohibitions qui devaient compléter celles édictées par l'article 12 de l'ordonnance de 1843.

Les adversaires du système renouvelèrent alors d'une façon précise et méthodique toutes les objections qui avaient été formulées jusque-là.

Toutes cependant furent réfutées par le comité.

1^o A ceux qui alléguaient l'atteinte à la dignité de la profession on répondait comme nous l'avons vu plus haut qu'en acceptant la fonction de notaire le candidat accepte en même temps les obligations que cette fonction impose et par suite ne peut rien y voir de vexant.

Du reste ajoutait-on de hauts fonctionnaires sont astreints eux aussi à des contrôles et ils ne considèrent pas cette mesure comme incompatible avec la dignité de leur fonction. La généralité de la mesure, son but élevé et sa réglementation même faisant disparaître tout sujet de froissement. Il faut y voir « une loi commune de vigilance et de précaution » établie dans l'intérêt de tous.

2^o A ceux qui alléguaient la violation du secret professionnel, on répondait que l'inspecteur lui aussi y serait tenu, qu'ensuite la pratique avait prouvé que le contrôle n'amenait pas de difficulté et enfin que le secret professionnel ne devait pas se

retourner et devenir dans les mains du notaire une arme lui permettant d'abuser de la confiance de ses clients.

3^o Enfin à ceux qui essayaient d'opposer le comité à lui-même (M. Michot, notaire à Saint-Cloud rappelait en effet que M. Jeannest Saint-Hilaire avait déjà proposé ces réformes et que le comité les avait repoussées en se basant sur des raisons que cette fois il rejette) le comité répondit que son changement d'opinion était dû à la profonde transformation qui s'était produite dans la composition des fortunes et qu'ainsi il était normal qu'on cherchât à établir une comptabilité, plus compliquée peut être, mais aussi plus sérieuse.

Le comité terminait en adjurant ses membres d'accepter la réforme. Des faits nouveaux, des mœurs nouvelles appellent des procédés nouveaux, dit-il, et si certains notaires « sur le conseil d'amis imprévoyants ou insuffisamment éclairés persistaient à repousser les améliorations salutaires que les esprits les plus modérés considèrent comme le minimum des réformes utiles, alors il serait à craindre que dans un avenir peu éloigné des questions autrement graves et redoutables ne vinssent à se poser et que l'existence même de l'institution ne fut mise en péril ».

Or à la même époque, 17 mars 1886, l'Alsace-Lorraine était dotée par décret d'un régime totalement différent du régime français. Une comptabilité obligatoire était créée et devait être contrôlée par

les membres des Chambres des notaires et des fonctionnaires du ministère public. Principe qui avait été admis en France dès 1859 (6 août) par l'assemblée générale des délégués mais qui, comme nous l'avons vu, avait été repoussée par les Chambres lorsqu'on les avait consultées, celles-ci étant hostiles aux sanctions législatives.

Devant l'exemple qui lui venait de l'étranger, devant celui de certaines Chambres qui avaient adopté ce système, prouvé excellent par la pratique, le mouvement de réforme gagnait du terrain.

Un nouveau fait vint donner le coup de grâce à l'ancien ordre des choses. En 1889 on remarqua que les déconfitures notariales ne cessaient de s'accroître en nombre alors qu'elles n'avaient plus l'excuse d'être, les affaires ayant repris, le résultat de la crise économique. La presse se faisant l'écho de l'opinion publique, commença une campagne en faveur de la réforme. Les conseillers généraux émisrent des vœux dans le même sens. Des interpellations furent faites à la Chambre et divers projets de loi lui furent de nouveau soumis.

I. — La première proposition fut déposée à la Chambre le 15 octobre 1888 par M. Marty, elle comprenait deux articles ainsi conçus :

ARTICLE 1^{er}. — Il est interdit aux notaires sous peine de destitution, de recevoir, soit par eux-mêmes, soit par personnes interposées, les fonds qui leur seraient confiés ou remis, à l'occasion de leur minis-

tère, si ce n'est pour honoraires, avances ou paiement des frais.

ART. 2. — En cas de contravention aux dispositions de la présente loi, la destitution sera prononcée par les tribunaux civils, soit à la requête du ministère public, soit à la requête des parties intéressées.

II. — La deuxième proposition fut déposée à la Chambre sur l'initiative de MM. Benjamin et Camille Raspail, elle se composait d'un seul article, du reste incorrectement formulé en ces termes.

Article unique. — Les Chambres des notaires sont responsables des pertes que leurs membres font subir aux clients.

III. — Une troisième proposition émanait de M. de la Berge, député de la Loire, du 5 décembre 1888. Celui-ci commence par critiquer sévèrement les deux autres propositions et voici comment :

A son avis, le premier rendrait impossible le notariat. Les banques ne sont pas encore assez nombreuses dans les campagnes et les petits propriétaires sont nécessairement amenés à considérer le notaire comme une caisse des dépôts et consignations.

Le refus de tout dépôt chez le notaire irait donc à l'encontre de l'institution. S'il faut un contrôle et des garanties il faut aussi laisser au notaire une certaine liberté d'agir pendant le temps qu'il règle une

affaire. Le notaire est institué pour permettre aux faibles et aux ignorants de garder leur patrimoine, si l'on interdit aux notaires de recevoir les sommes les plus modiques, même sur la demande du client, il n'est pas dit que l'on agisse nécessairement dans l'intérêt de celui-ci.

Cette proposition, ajoute M. de la Berge, arrêterait les affaires, et il donne divers exemples à l'appui de son opinion.

Quant à la deuxième proposition, pour lui elle est d'une rigueur excessive.

D'abord c'est une question de principe, la responsabilité collective est sévère et injuste, condamnée en droit politique et en droit économique, elle tend plutôt à disparaître. Malgré une étroite surveillance de la part des Chambres, un notaire malhonnête pourra facilement tromper ses collègues par un jeu d'écritures. Du jour où celui-ci fait de mauvaises affaires, est-il juste de ruiner ces derniers ? Ceux-ci ne seront pas nécessairement coupables d'un manque de sévérité ; il est certaines fausses écritures presque impossibles à discerner, et plus la comptabilité est importante plus elles sont difficiles à découvrir.

Donc il faut revenir aux vieux principes, le notaire, homme de confiance, obligé d'être parfois gardien temporaire des sommes mises en dépôt chez lui et doit rester en toute chose le témoin désintéressé.

Dans ce but, M. de la Berge proposait :

D'interdire aux notaires de recevoir, directement

ou indirectement, par l'intermédiaire de leurs clercs, aucune somme autre que celles concernant les actes passés chez lui (art. 1).

D'interdire toute opération de bourse, de banque, ou trafic d'argent similaire (art. 2).

De fixer à quatre mois le délai maximum pour les dépôts à la suite duquel le notaire devra verser ses fonds à la Caisse des dépôts et consignations (art. 3).

D'ordonner le dépôt à la Bourse commune, surveillée par les Chambres, de toutes les sommes supérieures à mille francs qui elles-mêmes seraient déposées chez le notaire en vue de prêts hypothécaires (art. 4).

De créer une comptabilité obligatoire et uniforme sous le contrôle de l'Administration de l'enregistrement pour les dépôts, et sous la surveillance des chambres pour le surplus (art. 6 à 9).

Une quatrième proposition fut déposée par M. Soucaze, député des Hautes-Pyrénées, ancien notaire à Campari, dans laquelle on retrouve attribuée aux Chambres de discipline (art. 4) la surveillance des fonds déposés au notaire.

Si nous voyons jusqu'ici les projets s'accumuler, les réalisations sont partielles et rares. Les Chambres livrées à elles-mêmes ne comprennent pas toutes les nécessités de la réforme. Mais en 1889, le gouvernement forcé d'agir devant la nécessité déposa un projet de décret en neuf articles, dont les six premiers traitent de la question.

Le premier article concerne l'interdiction de certaines manœuvres dangereuses pour l'intégrité du notaire comme : accepter des sommes pour en servir des intérêts ; employer des sommes déposées chez eux à des usages autres que ceux auxquels ils étaient destinés ; retenir les sommes qui devraient être versées par eux à la Caisse des dépôts et consignations ; faire signer des billets de reconnaissance avec le nom du créancier en blanc ; faire intervenir des clercs comme mandataire de complaisance.

L'article II, fixe à six mois le délai pendant lequel le notaire pourra garder une somme et, à la suite duquel il devra la verser à la caisse des dépôts et consignations.

Des formalités nécessaires et spéciales pour les dépôts et les retraits, devant être prévues d'accord avec le ministre des Finances.

L'article III, institue une comptabilité obligatoire destinée à constater les recettes et dépenses de toutes natures effectuées pour le compte des clients. Le notaire devra avoir au moins : un livre de dépôts, un livre de frais d'actes et un grand livre (1).

1. Un peu plus tard une circulaire du 11 juin 1890 au procureur général d'Amiens vint admettre une exception à cette règle qui fut décrétée ainsi que nous allons le voir. Cette modification est due à l'initiative de M. Duguet, notaire à Creil (Vice-Président du comité des notaires des départements, après une conférence des notaires de l'Oise). Les notaires désormais ne seront plus tenus d'inscrire immédiatement sur leurs registres chaque somme reçue et provenant des ventes mobilières, mais ils devront avoir un carnet spécial où seront relevés les prix dus et les sommes payées par chaque adjudicataire et ils devront avant

L'article IV crée un corps d'inspecteurs régionaux pour le contrôle périodique des comptabilités. Ces inspecteurs, élus par la Chambre de discipline, devront être agréés par le ministère de la Justice et investis de leur fonction par arrêté ministériel. Résidant au chef-lieu de la Cour d'appel, ils relèveront directement du procureur général.

La bourse commune devra fournir les fonds nécessaires pour les rétribuer, les Chambres étant autorisées à se concerter pour voter les sommes nécessaires afin de subvenir à ces dépenses.

(Il fut calculé à cette époque que pour cinquante inspecteurs, il aurait fallu une cotisation de dix centimes par acte).

L'article V indique la tâche des inspecteurs qui doivent vérifier la comptabilité, la sincérité de sa tenue et sa mise à jour.

L'article VI concerne les peines édictées par la loi du 25 Ventose An XI, et par l'ordonnance du 4 janvier 1843.

Ce projet de décret préparé par la Chancellerie ne parvint pas à calmer l'inquiétude et le notariat ne s'y rallia pas. A vrai dire, on ne sait pourquoi (1). Jamais la Chancellerie ne s'était montrée si pleine de sollicitude envers lui, prête à seconder ses efforts pour surmonter la crise qu'il traversait, elle conser-

chaque balance porter les sommes reçues au compte de chaque client. Ce carnet devra être soumis comme les autres livres aux vérifications des délégués de la Chambre.

1. *Journal des notaires*, 1889, p. 647 et *Journal des notaires*, 1890, p. 64.

vait l'assurance que, malgré les désastres assez nombreux qui sévissaient, le notariat était une institution utile dont elle considérait la grosse majorité des membres comme très honorables et scrupuleusement honnêtes, et qu'il suffirait de réglementer les comptabilités et en assurer le contrôle, tout en conservant intacts les principes fondamentaux, pour conjurer cette crise.

Ce projet fut repris et remanié par le Conseil d'Etat qui modifia les propositions administratives tout en adoptant de nouvelles mesures en apparence plus favorables au notariat, mais dont le succès reposait uniquement sur l'énergie des Chambres qui devaient assurer exclusivement la surveillance de la comptabilité. Cependant il faut noter qu'au cas où celles-ci n'auraient pas rempli convenablement leur mission, ce projet décidait que le gouvernement, après avis de la Cour d'appel, pouvait les suspendre et même les dissoudre.

On voit donc que l'idée d'une participation plus grande du gouvernement dans le contrôle de la gestion des notaires commençait à prendre corps, quoique cet essai, si timide qu'il fut, n'allait pas sans soulever des craintes assez vives de la part de ceux-ci, car, disait-on alors, si au premier regard ces dispositions semblent normales et justes, ne faut-il pas craindre l'incursion trop fréquente du gouvernement ? Si celui-ci applique la règle dans un esprit trop rigoureux, c'est en somme « livrer au bon plaisir du gouvernement l'indépendance

et la dignité de la corporation ». D'autre part les Chambres seront-elles aptes au rôle qu'on leur attribue ? Dans les cas où elles seraient susceptibles de l'être, toutes les Chambres offriront-elles des garanties suffisantes de vigueur ? Il suffit que quelques-unes soient défaillantes pour donner des arguments aux détracteurs de l'institution.

Le problème ainsi posé, il fallait bien des ménagements pour conserver le bon renom de cette « vieille et nécessaire institution si respectée et si digne de l'être dans la plupart de ses représentants » en sauvegardant les intérêts de tous.

Cependant ce ne fut pas en vain que tous ces efforts avaient été faits, car le décret du 30 janvier 1890 les consacrait définitivement pour la plupart.

On avait voulu établir en 1843 une différence marquée entre le notaire et le banquier, afin d'augmenter le prestige et la confiance envers le notariat. Tous les notaires malheureusement ne l'avaient pas compris. En effet les statistiques de l'époque montrent une progression croissante des déconfitures, malgré la reprise des affaires et la diminution du nombre des offices. Suivant M. Thévénét les sinistres passent de 31 en 1882, à 41 en 1883, puis à 55 en 1884 et à 71 en 1886 : en 6 ans 62 millions sont détournés et en 1889, 103 notaires sont destitués ou obligés de vendre, 13 millions sont soustraits aux clients.

Il fallait donc trouver un moyen pour obliger les notaires à respecter les règlements et pour aug-

menter l'autorité des Chambres qui, quoique légalement instituées par l'ordonnance de 1843, se montraient faibles, parce que trop petites. D'autre part le contrôle insuffisant des Parquets et la faiblesse des sanctions favorisaient ces abus. La crise commerciale et industrielle ne pouvait tout expliquer puisqu'en 1889, les affaires marchaient fort bien, alors que les désastres notariaux allaient en se multipliant et de toutes façons, comme le disait M. Thévennet lui-même : « L'institution notariale est organisée par la loi de façon à traverser victorieusement ce genre d'épreuves ». Donc, si grâce au mandat légal, les notaires sont désignés pour être dépositaires des fonds, noblesse oblige, il est naturel que ceux qui sont ainsi désignés par l'Etat se montrent dignes de la confiance qu'on leur fait.

Aussi le 30 janvier 1890 un décret vint compléter l'ordonnance de 1843.

TITRE III

L'ANNÉE 1890

CHAPITRE I

Les décrets et circulaires.

Ce nouveau décret avait pour seul but d'éviter toutes les atteintes qui pouvaient être faites à la dignité de la corporation et à la confiance qu'elle se devait d'inspirer.

Le premier article oblige le notaire à déposer les fonds confiés, à la caisse des dépôts et consignations. Les articles 3, 4, 5, 6, 7 imposent désormais aux notaires une comptabilité spéciale pour tout ce qui touche les fonds des clients. Chaque notaire devra tenir un livre journal, un registre de frais d'actes, un grand livre, un livre de dépôts de titres et valeurs ; le décret fixe la forme dans laquelle ils devront être tenus mais non leur modèle.

Une comptabilité étant inutile sans contrôle, celui qui existait s'étant montré trop faible, il fal-

lait le modifier. En effet l'ordonnance de 1843 avait étendu les pouvoirs disciplinaires des Chambres de notaires, mais à part celles dont l'importance était suffisante pour rester libres de leurs actes, les autres se montraient peu vigilantes et sans autorité sur leurs membres. Le Garde des Sceaux pensa que peut-être cette faiblesse dérivait d'un manque de précision des textes, les Chambres ne connaissant pas les limites de leur rôle et craignant une initiative injustifiée, s'abstenaient dans bien des cas où elles auraient sévi s'il y avait eu derrière elles un règlement précis sur lequel elles auraient pu s'appuyer. Aussi le Conseil d'Etat se décida à déterminer de quelle façon devrait désormais s'accomplir ce contrôle.

Celui-ci est à deux degrés.

I. — PREMIER ÉCHELON.

Contrôle des Chambres. — Par le moyen de délégués, désignés par elles, qui vérifient les comptabilités de chaque notaire. Ces délégués sont choisis parmi ses membres ou parmi les notaires honoraires. Les vérifications doivent avoir lieu une fois par an et sont faites par deux notaires. Aucun notaire en exercice ne peut refuser cette fonction.

On admet généralement que ces vérifications doivent être faites par des notaires ayant le moins de chance d'avoir des affaires communes avec le notaire inspecté.

Les délégués peuvent se faire présenter toutes les comptabilités justificatives des écritures (les mandats confiés aux clercs, etc).

II. — DEUXIÈME ÉCHELON.

Contrôle du ministère public. Les comptes rendus sont ensuite transmis au fur et à mesure qu'ils sont faits aux Procureurs de la République, sous la forme d'un rapport, par l'intermédiaire des Chambres de discipline, avec un avis motivé du Président de la Chambre (art. 9 et 10).

Ce rapport étant généralement insuffisant, une circulaire du 15 avril 1892, prescrivait au parquet d'exiger la communication des procès-verbaux en même temps que les rapports. Cependant devant les protestations soulevées par cette mesure, qui excédait les termes du Décret du 1890, la Chancellerie admit que cette communication ne serait pas obligatoire, qu'elle n'aurait lieu que sur la demande expresse du parquet et se ferait par simple déplacement d'originaux (note ministérielle de 1895). Mais ceux-ci étaient souvent égarés ; après les avoir transmis à leur Président, pour que celui-ci puisse rédiger son rapport, les Chambres négligeaient de les conserver dans leurs archives. Le Parquet se trouvait ainsi privé de renseignements souvent utiles, quelquefois même précieux. Aussi une circulaire du 10 novembre 1906 vint obvier à cet inconvénient en demandant à ce que désormais

ceux-ci soient classés dans les archives des chambres.

Ce double contrôle est rendu efficace par des sanctions. Les articles 11, 12, 13, 14, 15 fixent les peines qui pourront frapper une chambre de discipline coupable d'avoir manqué à sa mission. Après avis de la Chambre de la Cour d'appel, délibérant en Chambre de conseil, le garde des Sceaux peut soit suspendre, soit dissoudre la Chambre inculpée.

L'article 12 fixe la procédure.

« En cas de litige et de doute sur cet article, il devra être déféré au garde des Sceaux ».

Les chambres ne sont pas seules punissables. Si un notaire délégué commet une infraction, il pourra être atteint conformément à la loi du 25 Ventôse, An XI et à l'ordonnance du 4 janvier 1843; de même en cas de faute grave si le délégué est notaire honoraire, ce dernier pourra se voir enlever son titre.

Pendant la durée de la suspension des chambres, leurs attributions seront transférées au tribunal, où aux deux premières chambres dans le cas où le tribunal est composé de deux chambres.

A ce décret, on fit un seul reproche, la légalité discutable des peines très fortes pouvant atteindre les chambres.

Ce décret fut suivi d'un autre, le 2 février 1890, qui réglementait les dépôts opérés (en vertu de l'article 1^{er} du précédent décret) par les notaires à la Caisse des dépôts et consignation.

Le délai maximum de dépôt est fixé à six mois, au delà de ce délai, le notaire doit remettre les fonds, mis en dépôt chez lui, à la Caisse des dépôts et consignations. Cependant si les parties font une demande écrite, les notaires peuvent les garder six mois de plus chez eux. Cette demande doit être faite dans le mois qui précède l'expiration.

Le chapitre I^{er} de ce décret détermine en 3 articles la façon de procéder aux versements : chaque somme devra être accompagnée du nom de l'affaire dont elle dépend, chaque versement donne lieu à la délivrance d'un récépissé à talon.

Le chapitre II détermine en 8 articles la façon de faire des retraits ; c'est une procédure longue et compliquée, il faut une autorisation de paiement du notaire, et un avis préalable qui ne pourra excéder cinq jours. Ces autorisations devront être détachées d'un carnet à souche et à talon, comprises entre cette souche et ce talon. Chacune d'elles portera le même numéro que celui marqué sur ces deux dernières.

Ces autorisations doivent être quittancées en présence d'un comptable, soit par le notaire, soit par son fondé de procuration, soit par la personne dont il a spécialement accrédité la signature.

Les bulletins de retraits sont mis à la disposition de la chambre de discipline dans les conditions prévues par la Caisse des dépôts.

Les autorisations de paiement ne sont valables que pendant trente jours.

Le chapitre III oblige tout notaire à posséder un compte courant qui sera arrêté chaque année le 31 décembre.

A la suite de ce décret, un arrêté du 14 février 1890 pris par le directeur général de la caisse vint fixer à cinq jours (délai maximum toléré par le décret ci-dessus) le délai de paiement après réception de l'avis préalable adressé aux notaires.

De plus il porte à 2 % l'intérêt rapporté par les dépôts (réglable par dizaine). Celui-ci fut ramené à 1 % en 1893, pour être enfin relevé à 2 % en 1894.

Comme certains regrettaient que le minimum de dépôt ne fût pas réglementé, une décision administrative de la Chancellerie vint le fixer à 150 francs, alors que plusieurs chambres avaient demandé de l'établir à 500 francs, se rapprochant en cela de la loi allemande du 17 mars 1886 sur le notariat en Alsace-Lorraine qui avait fixé le minimum à 500 marks, soit 625 francs.

Un arrêté ministériel du 15 février 1890 établit les formes des registres.

L'article I^{er} donne avec le modèle (dit modèle A) le nombre et la destination des colonnes, du livre journal ou livre de caisse.

De même l'article II donne un modèle B pour le registre d'étude ou frais d'actes.

L'article III donne un modèle C pour le grand livre des comptes de clients.

L'article IV donne un modèle D pour le livre de dépôt de titres.

Enfin l'article V donne toute liberté quant aux dimensions, étant bien entendu qu'il fallait voir en ces dispositions un minimum à observer. C'est pourquoi, ajoute-t-il, « tous les notaires qui voudront avoir une comptabilité plus complète et séparer la comptabilité d'étude de la comptabilité clients sont autorisés à diviser le livre journal et à tenir deux registres, pourvu que chaque registre contienne, avec les recettes et dépenses qui lui sont applicables, les autres énonciations ci-dessous présentées ».

C'est cette même idée qui guida la Chancellerie lorsque, consultée en 1891 et 1892 sur le point de savoir si les notaires pouvaient employer des fiches au lieu et place de leur grand livre qui n'est ni côté ni paraphé, elle répondit qu'elle n'y voyait pas d'inconvénient à la condition que l'on retrouve sur ces dernières toutes les indications prescrites par le modèle officiel.

Cependant, plus tard, en 1929, lorsque M. Monjou demanda de même si les notaires pouvaient employer les procédés modernes de classement par registre à feuilles mobiles pour leur grand livre, à la condition bien entendu que les feuillets soient établis conformément au modèle prescrit par le décret du 30 janvier 1890, l'arrêté ministériel du 15 février et la circulaire ministérielle du 1^{er} mars de la même année, si la réponse fut affirmative, le procédé, sans être considéré comme contraire au règlement, n'était pas conseillé, car, ajoutait-on : « il n'offre pas les mêmes garanties ».

Une circulaire du Garde des Sceaux explicative des décrets et de l'arrêté suivit le 1^{er} mars 1890.

Tout le système reposant sur le contrôle attribué aux chambres de discipline, cette circulaire insiste sur la nécessité pour les chambres d'être sévères car « si, au contraire, elles marquaient peu d'empressement à seconder les mesures prises par le Gouvernement, le rôle du ministère public, en dehors même de l'action disciplinaire, devrait devenir plus actif, plus énergique » : Procédé parfaitement légal du reste, car si ce principe de surveillance par le magistrat dérive des articles 45 et 47 de la loi du 30 avril 1810 (sur l'organisation judiciaire) il était établi bien avant déjà et de nombreux textes sont encore venus le confirmer depuis.

C'est ainsi que l'on peut citer, en ce qui concerne les chambres de notaires : la décision ministérielle du 23 juin 1824 et l'ordonnance du 4 janvier 1843.

Et en ce qui concerne les notaires eux-mêmes : la loi du 25 Ventôse (art. 4, 6, 49, 54 et suivants), la circulaire du 28 mars 1808, art. 29 (prescrivant la surveillance des formalités exigées pour la tenue du répertoire), la loi du 16 Floréal An VI, art. 2 (Dépôt du double du répertoire au Greffe), le décret du 21 août 1806, la circulaire du 24 juin 1808 sur la conservation des archives, l'Ordonnance du 4 janvier 1843 (art. 12 et 22), les ordonnances du 2 avril 1817, 14 janvier 1831, le décret du 30 juillet 1863 relatifs aux libéralités faites aux établissements publics et religieux, de même que les circulaires

du 21 février 1831, 30 avril 1881, 7 juin 1882, 23 mars et 3 novembre 1888, enfin le Décret du 6 octobre 1880.

Jusque-là, ajoute la circulaire, les magistrats, craignant de nuire à la dignité et la réputation du notaire, s'étaient contentés d'une surveillance en quelque sorte extérieure et ne faisaient usage de leur pouvoir que dans les circonstances graves, ce qui avait le gros inconvénient de n'être qu'un remède illusoire, le rôle du magistrat se bornant à sévir après avoir constaté la faute au lieu de la prévenir. Aussi conseille-t-elle désormais au magistrat de se faire montrer le répertoire. Du reste le rôle donné par le décret de 1890 au pouvoir public devait enlever les derniers scrupules qu'auraient pu avoir les magistrats en associant étroitement la surveillance du ministère public et le contrôle des chambres de discipline.

Elle rappelle que tout « le trafic de l'argent » est interdit, en constatant que dans certaines contrées la chose n'est pas seulement fréquente mais générale. Cette tendance à transformer le notaire en agent de spéculation ou en banquier, doit être combattue parce qu'elle enlève le caractère de sécurité qui est la base de l'institution. Cependant elle admet qu'un notaire puisse s'occuper de la gestion des fortunes et accomplir tous les actes qui en dérivent : toucher les fermages, les intérêts, etc.

Elle rappelle que le délai de six mois pour le dépôt des fonds par le notaire à la Caisse des Dépôts

et Consignations est un maximum, aussi le notaire soucieux d'une gestion conforme aux désirs du législateur ne devra pas attendre ce délai pour verser les fonds qu'il a chez lui. Elle considère que dans certains cas les retards devront être justifiés, même si le dépôt a été fait avant le délai de six mois : par exemple, dans une vente, les formalités hypothécaires qui retardent la remise des fonds ne dépassent pas deux ou trois mois si le dépôt est fait dans un délai supérieur à ce laps de temps, quoique ne dépassant pas six mois, des justifications pourront être demandées.

Dans le cas où le notaire garderait des dépôts plus de six mois le Procureur de la République doit exiger la remise de la demande écrite dont on parlait plus haut.

Ensuite la circulaire, après avoir expliqué le mécanisme des carnets à souche, étudie, dans un autre chapitre, la comptabilité. Elle constate que dans les grandes études celle-ci est très souvent plus complète que celle exigée par le nouveau décret, mais loin de s'élever contre ce fait elle ajoute bien au contraire : « il n'est pas dans l'esprit du décret et dans les intentions du Gouvernement d'apporter, sans bénéfice pour le public et pour le notaire, le moindre trouble dans les bonnes habitudes du notariat. Le décret impose le registre de comptabilité indispensable, il prescrit un minimum et n'exclue nullement pour les notaires la faculté d'avoir une comptabilité plus rigoureuse avec un

contrôle plus efficace, pourvu que les registres obligatoires soient conformes aux modèles indiqués ». Elle va même plus loin en permettant l'addition de colonnes supplémentaires aux registres indiqués si celles-ci ont pour but de compléter ou de faciliter le contrôle.

De même pour écarter toute idée d'intransigeance, qui eut été contraire à l'esprit du décret, comme nous l'avons vu plus haut, elle souligne également quelques adoucissements qui peuvent être apportés à la règle : Ainsi, lorsque les livres possédés par les notaires déjà en exercice ont la forme prescrite (à quelque détail près, d'ailleurs indiqués) elle admet qu'on les tolère afin d'éviter les frais d'achat de nouveaux registres qui sont assez coûteux et par suite pèsent lourdement sur les frais des petites études. Mais ce n'est là qu'une tolérance, aussi le livre terminé le notaire devra le remplacer par un autre ayant les formes réglementaires.

Très sagement elle ajoute que chaque fois que la nécessité les poussera, procureurs et substituts devront s'appuyer sur les pouvoirs que leur confèrent le décret pour intervenir mais : « dans cette tâche délicate, et sans en négliger aucune partie, vos substituts ne se départiront jamais de la réserve et de la discrétion que commande et la nature de leur contrôle et le caractère du fonctionnaire qui en fera l'objet ».

Dans le chapitre suivant elle étudie le rôle des chambres. Celles-ci sont mieux placées que per-

sonne pour pressentir la fraude. Si elles ont un rôle considérable, elles ont aussi la compétence technique nécessaire pour que leurs sentences soient particulièrement appréciées. Leur recrutement leur donne, tout en restant paternelles, le moyen d'être sévères dans l'intérêt de tous. De plus grâce aux décrets, leur mission est plus facile à accomplir car elles peuvent désormais se sentir soutenues alors qu'autrefois elles pouvaient craindre d'agir en dehors des limites de leur compétence.

Puis traitant dans un autre chapitre de la vérification de la comptabilité, elle insiste sur leur importance : « ces vérifications ne devront pas se borner à un examen rapide constaté par un simple visa sur les registres ; » il faut : « une vérification *inopinée* de la caisse du notaire et l'inspection de la forme et des énonciations de chacun des registres prescrits. »

Le compte rendu donnera d'une façon détaillée toutes les appréciations utiles sur les divers points ainsi que sur l'ensemble de la gestion. Le Président de la Chambre devra obligatoirement faire un rapport spécial sur chaque office afin que le ministère public : « soit exactement éclairé sur la régularité des agissements de tous les officiers publics du ressort. »

De plus elle recommande aux chambres (sur l'exemple de celle de Paris en 1877) de rédiger des instructions spéciales, pour l'application des règles à suivre quant à la mise en œuvre de cette nouvelle

comptabilité, cette initiative devant servir utilement aux notaires et faciliter la tâche des délégués chargés du contrôle. En effet dans certaines petites études la comptabilité était à l'état embryonnaire, il fallait donc éduquer les notaires à leur nouveau devoir. Elle va même jusqu'à demander d'établir dans les cas nécessaires des registres remplis pour en faire comprendre parfaitement le mécanisme.

Ensuite elle fixe la date à partir de laquelle obligatoirement les chambres devront procéder à leur contrôle annuel.

Enfin elle termine en soulignant une fois de plus la nécessité de cette réforme et conseille aux substituts de s'attacher à faire ressortir dans leurs relations avec les délégués : « toute l'importance de la nouvelle mission qui lui est confiée » et qui est toute favorable « aux vrais intérêts des notaires, à la dignité, à la sécurité de la corporation et du public, car le notariat est une institution protectrice de la fortune des citoyens ; il se compromet lui-même en compromettant celle-ci. »

Puis elle conseille aux chambres, l'énergie ; aux substituts, des rapports fréquents et directs avec les chambres dont elle ne veut qu'encourager l'initiative et sur qui elle ne demande qu'à pouvoir se décharger des soins de veiller à l'exécution des lois et des règlements. Par contre dans le cas où les chambres montreraient peu de sévérité, c'est aux substituts d'y suppléer dans la mesure du possible et elle termine par la menace, dans le cas où tout

serait insuffisant, du concours éventuel d'un agent supérieur de l'administration de l'enregistrement, qui, exceptionnellement sur la désignation du garde des Sceaux et du ministre des Finances participerait au contrôle.

La seule protestation qui s'éleva contre cette circulaire fut justement à propos de cette menace d'intervention des inspecteurs de la Régie en cas de faiblesse des chambres, intervention qui ne peut se justifier par aucun texte : ni la loi de Ventôse, ni l'ordonnance de 1843, ni le décret de 1889 ne permettant une telle interprétation. Mais à part cette réserve tout fut approuvé.

Une circulaire du directeur général de la Caisse des dépôts et consignations suivit le 21 avril 1890 et vint donner des renseignements complémentaires aux préposés de la caisse, qui doivent se tenir à la disposition des présidents de Chambre pour tous renseignements.

Par cette circulaire, il est rappelé que la Caisse des dépôts et consignations est uniquement chargée de recevoir, conserver, restituer les sommes qui lui sont déposées sans avoir à s'immiscer dans le contrôle dont les chambres de discipline ont seules la responsabilité.

A chaque versement le notaire donne aux préposés un bulletin de versement indiquant l'origine et l'affaire à laquelle se rapporte la somme versée, mais la caisse n'a pas à s'occuper de ce bulletin, son

unique rôle est de le transmettre à la Chambre de discipline.

Les carnets d'autorisation de paiement délivrés à la Chambre sont ensuite donnés aux notaires sur leur demande, mais la Chambre devra indiquer à la Caisse des dépôts et consignations : le nom du notaire avec le nombre et la série des numéros et la date de remise. Le notaire de son côté informe ladite caisse de la réception du carnet.

« Si dans le courant de l'année, ajoute le directeur général, la Chambre de discipline avait besoin de recevoir communication du compte courant d'un notaire, vous devez satisfaire immédiatement à sa demande » (Article 14 du décret).

CHAPITRE II

Le notariat au lendemain de ces mesures.

Quel était donc au lendemain des décrets de 1890 la situation du notariat ? Quel était à ce moment le rôle exact du Gouvernement quant au contrôle qu'il pouvait exercer sur lui ? Il nous suffira pour nous en rendre compte d'étudier la deuxième partie de la circulaire de garde des Sceaux du 1^{er} mars de la même année qui résume toutes les prescriptions qui se rattachent à cette question.

1^o CESSIONS D'OFFICE. — La première règle est que, sauf en cas de destitution ou défaut par les intéressés de pourvoir à la vacance d'un office, il y a toujours lieu à présentation et à traité (même si le notaire est suspendu, même s'il a ordre de céder, même s'il démissionne, celui-ci garde son droit de présentation) mais le gouvernement conserve son droit de nomination, que le candidat soit présenté par le cédant ou ses héritiers, ou qu'il soit présenté d'office.

Tout candidat doit fournir un dossier. De toute façon quand il y a transmission d'étude, on exige :

a) *L'acte de naissance* (la dispense d'âge n'étant jamais accordée au candidat n'ayant pas atteint 25 ans) avec nom et prénoms semblables à ceux du dossier. En cas d'erreur il faut un acte de notoriété.

b) *Le certificat de libération du service militaire.*

c) *Le certificat de bonne vie et mœurs.*

d) *Certificat de jouissance des droits civils civils et politiques.*

e) *Casier judiciaire* qui doit être vierge.

f) *Les certificats de stage.*— Ceux-ci régulièrement constatés par un certificat délivré par le secrétaire de la Chambre dans le ressort de laquelle le stage a été fait et appuyés des certificats des notaires dans l'étude desquels le stage a été fait. En effet jusqu'ici en cas où l'inscription n'avait pas été prise au secrétariat une attestation des notaires suffisait, mais désormais cette tolérance n'est plus admise et les Chambres devront veiller à l'inscription de tous les clercs du ressort.

Le Garde des Sceaux est prêt, dit la circulaire, à sévir fortement contre les certificats de complaisance délivrés par certains notaires et qui menacent de faire entrer dans la corporation, des ignorants ou des incapables.

En cas où le notaire aspirant aurait exercer auparavant des fonctions judiciaires ou administratives, une enquête devra être faite par les substituts pour connaître les capacités, la moralité de l'aspirant et s'il mérite les faveurs qu'il sollicite du gou-

vernement. Cependant il lui faudra toujours faire preuve d'une certaine expérience notariale et la dispense du stage ne sera jamais totale.

g) *Les certificats de capacité et de moralité.* — Ceux-ci doivent être délivrés par les Chambres qui peuvent refuser de procéder à l'examen d'un candidat dont le stage est insuffisant ou irrégulier ou qui n'offre pas de garanties suffisantes. Mais elles statuent seulement sur le fait que le candidat offre ou n'offre pas les garanties suffisantes de moralité et de capacité, c'est la chancellerie qui prononcera sur la régularité des justifications produites par l'aspirant. Cependant il est permis aux Chambres de donner leur avis sur la légalité et la sincérité des pièces ainsi soumises, que seul le gouvernement appréciera (Décret du 23 oct. 1827).

Après avoir déploré « l'indifférence coupable » observée par la loi au sujet des examens, elle tâche de pallier à ce silence en demandant aux substituts de veiller à ce que les Chambres ne se prononcent qu'en connaissance de cause et leur conseille de demander aux notaires, dans l'étude desquels les aspirants ont été clercs, des renseignements sur ceux-ci et d'interroger les candidats sur leurs connaissances des règlements qui régissent la corporation et notamment les derniers décrets de 1890.

Moralité, travail, conduite, publique et privée, doivent être signalés afin de posséder les garanties maxima d'honnêteté nécessaires à la fonction. Dans

aucun cas cependant le ministère public ne peut rejeter une candidature, mais il peut dans les cas graves (même quand il y a un avis favorable des Chambres) présenter des observations sur un candidat qui ne lui paraît pas en tous points digne de sa future fonction.

h) *L'état de produit.* — Il doit être exact, un nouveau modèle est donné, celui-ci indique le nombre d'actes, les droits d'enregistrement, et le produit des cinq dernières années (des sept dernières quand le prix est supérieur à la cession précédente et que le notaire cédant a un long exercice). Les charges devront y figurer (loyer, patentes, clerks). Ces états cependant ne comprennent que les honoraires, ils omettent donc les commissions, et les produits des actes sous seings privés. De plus cette circulaire met en garde contre la coutume de certains parquets qui comparent les produits des honoraires aux droits d'enregistrement, moyen dangereux ou tout au moins inopérant, car il faut une grosse différence avec la proportion habituelle pour être à peu près sûr qu'il y a fraude. En cas de doute les substituts peuvent vérifier eux-mêmes ou faire vérifier par le Président de la Chambre.

i) *Le traité d'office.* — Si les conventions entre les parties peuvent emprunter de nombreuses formes, la cession ne devra porter que sur la charge et ses produits, non sur le titre que seul le gouvernement peut conférer. En raison du même principe, le vendeur ne peut stipuler à son profit une réserve

de privilège ou la rétrocession de l'office, puisque le notaire qui le remplace est nommé à vie. Le prix ne peut être une rente viagère mais une somme fixée et déterminée. Aucune compensation n'est admise. L'intérêt du prix ne court qu'à partir du moment de la prestation de serment. Le prix doit être justifié par des produits « réguliers, constants et rémunérateurs » car en cas contraire l'acheteur après rémunération du capital ne trouverait pas de quoi vivre ou tout au moins de vivre honorablement comme l'exige sa profession et serait ainsi poussé à augmenter par des moyens illicites les produits de son étude.

Le Garde des Sceaux considère qu'un intérêt net de 15 % du capital placé serait un moyen terme capable de contenter tout le monde. Cependant, ajoute-t-il, dans les grandes villes, de même que dans les petites, ce taux devra être plus fort. Il en sera de même quand la cession de l'office représente un notable bénéfice pour le cédant. En effet cet accroissement, étant dû soit aux qualités exceptionnelles du cédant, soit à des manœuvres peu scrupuleuses, amènerait le nouvel officier à ne pas trouver une rémunération suffisante de son capital, l'étude revenue à son chiffre d'affaires normal. Une étude n'est pas marchandise commerciale, encore moins un « objet de spéculation », mais une fonction publique. C'est souvent par suite du prix trop élevé de son acquisition que l'acheteur est amené à employer des procédés contraires aux règlements,

comme nous le disions plus haut. Par suite il faut supprimer les contre-lettres, d'autant plus que c'est un bien mauvais exemple donné au débutant que de rechercher à tromper les magistrats et l'autorité supérieure. Les procureurs devront exiger des deux contractants l'affirmation « expresse et écrite » (dont le modèle est donné) que les conventions sont sincères. Si un notaire s'est prêté à une dissimulation on ne doit pas hésiter à provoquer sa destitution devant les tribunaux (circulaire du 11 mai 1884).

Enfin par une circulaire du 19 octobre 1876, le dossier de présentation contient un état des recouvrements restant à effectuer par le cédant, ce document est utile à la Chancellerie pour connaître le rapport du cédant avec ses clients.

2° EN CAS DE MUTATION PAR DÉCÈS, le pouvoir de désigner le successeur appartient aux héritiers, mais la Chancellerie peut imposer une réduction du prix.

3° EN CAS DE MUTATION PAR DESTITUTION, le ministère public pourvoit d'office à la vacance. Le Parquet dresse l'état des produits après avis de la Chambre de discipline et du Tribunal sur la valeur de l'étude. En cas où il y a plusieurs aspirants, le Parquet n'a en aucune façon le droit d'éliminer qui que ce soit et doit transmettre intégralement tous

les dossiers. Il faudra même que le Parquet autant que possible cherche trois candidats.

Enfin, il faut en plus des pièces nécessaires au dossier, « un engagement souscrit, sans condition ni réserve, de payer à qui de droit l'indemnité qui pourra être fixée par la Chancellerie » et la circulaire ajoute : « L'investiture du Gouvernement, il faut que tous les notaires et les candidats le sachent bien, n'est pas une vaine formalité. Le Gouvernement veut conserver dans toute sa plénitude le droit qu'il tient de la loi, il n'entend d'ailleurs l'exercer que dans l'intérêt public et dans celui du notariat lui-même, qui, pour être honoré, ne veut pas des admissions trop faciles et réclame quelquefois de sévères exclusions » (circulaire du 8 février 1840).

4^o RÈGLEMENTS INTÉRIEURS. — Le législateur permet aux assemblées générales de notaires des arrondissements d'élaborer les règlements qui constituent les statuts intérieurs de chaque compagnie.

On admet la diversité des règlements particuliers, au lieu des règlements généraux préconisés par l'arrêté du 2 Nivôse An IX, ces derniers se conformant moins bien aux mœurs et aux habitudes différentes de chaque région. Cependant il leur faut l'approbation de la Chancellerie. Du reste, beaucoup de Chambres avaient négligé de faire quoi que ce soit, et le Garde des Sceaux, désirant l'entière exécution de l'ordonnance de 1843, en ce qui concerne l'élaboration de ces statuts et leur mise en vigueur,

dut les rappeler à l'ordre. C'est pourquoi la circulaire prescrit aux prochaines assemblées générales de prendre les mesures nécessaires pour que les statuts soient élaborés et soumis à l'approbation du département.

En réalité, presque tout ce qui intéresse le bon fonctionnement des compagnies peut trouver sa place dans les règlements intérieurs, pourvu que les prescriptions établies ne soient contraires à aucun texte de loi, ne portent nulle atteinte aux prérogatives des pouvoirs publics ou des tribunaux, ou n'attribuent pas aux assemblées générales et aux Chambres des droits autres que ceux que les législateurs leur ont octroyé.

5° PLAINTES. — Quand une plainte est portée contre un notaire, si la gravité ne nécessite pas une intervention immédiate du Procureur de la République, il devra la communiquer au Président de la Chambre, en lui demandant un rapport et son avis sur l'affaire.

Le rôle de la Chambre étant ici défini par l'article 2, § 3 de l'ordonnance du 4 janvier 1843, l'instruction officieuse faite par la Chambre, ou par son président si le fait a peu de gravité, facilite la solution, car elle amène plus facilement des arrangements, elle évite les froissements, et sert de source de renseignements dans le cas où l'affaire doit être portée au Parquet.

6^e POURSUITE DISCIPLINAIRE. — Le mot infraction disciplinaire n'a pas de champ bien défini, aussi, est-ce souvent fort délicat de le délimiter. D'après la circulaire du 14 janvier 1889, les substituts ou les procureurs doivent tenir au courant le ministre de la Justice de tout fait important. En aucun cas (sauf s'il y a urgence ou infraction grave et flagrante) les substituts ou les procureurs ne pourront engager quelque action que ce soit avant d'avoir été préalablement mis en demeure par le Garde des Sceaux.

Il existe une seule exception à ce principe, c'est en cas d'infraction aux règles régissant la forme des actes, justement parce qu'en ce cas la probité professionnelle des notaires n'est pas mise en jeu.

Il y a donc deux juridictions disciplinaires : les Chambres et les Tribunaux.

Les Chambres prononcent sur les questions disciplinaires d'ordre intérieur, article 14 de l'ordonnance de 1843 (rappel à l'ordre ; censure avec réprimande ; privation de voix délibérative à l'assemblée générale ; interdiction de l'entrée à la Chambre).

Les Tribunaux eux sont seuls compétents en cas de fautes graves pour prononcer la suspension et la destitution même sans avis préalable des Chambres. Ils peuvent cependant si l'une de ces deux peines est requise, infliger des peines inférieures édictées par l'ordonnance de 1843.

Cependant : « la vigilance et la fermeté des magistrats du Parquet ne devront jamais exclure les ménagements que comportent les fonctions notariales

et le caractère d'indépendance qui s'y attache... Vis-à-vis de fonctionnaires qui puisent surtout leur influence dans la confiance de leurs clients, le droit de surveillance demande à être exercé avec beaucoup de tact, sans ardeur excessive, comme sans négligence. »

A la suite de la circulaire du 1^{er} mars 1890, les Chambres de discipline s'exécutèrent et adressèrent à la Chancellerie les règlements intérieurs de leur compagnie. Mais le 26 février 1891, une nouvelle circulaire du Garde des Sceaux constata que très peu encore de ces derniers étaient approuvés, et que beaucoup n'étaient même pas susceptibles de l'être, les uns parce qu'ils établissaient des peines non prévues par la loi (quelquefois même contraires à celle-ci), d'autres parce qu'ils empiétaient sur les pouvoirs réservés au Gouvernement ou aux Tribunaux, d'autres enfin parce qu'ils n'avaient pas de portée suffisante pour être rendus obligatoires.

Cependant le Garde des Sceaux remarque que dans ces projets un grand nombre de dispositions sont identiques et susceptibles d'approbation, ainsi pense-t-il pratique et utile de mettre ces dernières en valeur afin de faciliter la tâche des Chambres de discipline et d'arriver à une constatation uniforme des usages notariaux. Poursuivant le même but il conseille aux compagnies ayant déjà un projet approuvé de remanier leurs règlements, pour que ceux-ci aient l'avantage d'être plus complets et mieux en rapport avec les usages des autres compagnies.

Suit une longue liste en 7 chapitres et 103 articles de ces dispositions générales « susceptibles d'être approuvés » Et parmi lesquels il faut noter :

ART. 1. — Les notaires doivent se consacrer entièrement à l'exercice de leur fonction et ils doivent le faire honorablement et avec courtoisie.

ART. 2. — Il leur est défendu de faire aucune démarche pour se procurer une affaire.

ART. 3. — Le nom dans les actes doit être conforme à celui de la nomination et de la prestation du serment.

ART. 4. — Ils ne peuvent s'associer d'une façon ou d'une autre, soit entre eux, soit avec des clercs, soit avec des tiers pour l'exercice de leur fonction ; aucune remise ou commission, aucun rabais sur les honoraires ne sera consenti.

ART. 6. — Pas d'annonce générale.

ART. 13. — Les notaires ne doivent constater dans leurs actes, comme faits en leur présence, la numération et la délivrance des espèces qu'autant qu'elles ont lieu réellement au moment même de la signature des parties.

ART. 20. — Tous les ans, au moins, les notaires doivent réclamer le paiement des frais qui leur sont dus.

ART. 21. — Tout notaire, sur le point d'intenter, ou menacé de subir une action en justice, doit faire connaître au Président de la Chambre l'affaire qui donne lieu au litige.

ART. 22. — Ils doivent tenir ostensiblement affi-

ché dans leurs études un tableau rappelant les dispositions de l'article 12 de l'ordonnance du 4 janvier 1843 et de l'article 1^{er} du décret du 20 janvier 1890.

ART. 23. — Les notaires doivent recevoir dans leur étude, les délégués du contrôle de leur comptabilité avec la déférence due à tout officier public, qui accomplit un devoir légal ; ils ne peuvent se refuser à leur donner communication de leurs registres de comptabilité, de leur répertoire et de leurs minutes ni s'opposer à la vérification de leur caisse de dépôts.

ART. 24. — Les délégués doivent dans leur travail de vérification, user de toute la discrétion compatible avec l'accomplissement de leur mission.

Ils sont, pour tout ce qui a trait à cette mission soumis au secret professionnel.

ART. 68. — La Chambre nomme ses délégués et par les soins de son Secrétaire fait connaître au Procureur de la République leurs noms avec la répartition entre eux des études à vérifier.

ART. 69. — La Chambre est juge, sauf recours au ministère de la Justice, des difficultés qui peuvent s'élever au sujet des délégués.

ART. 73. — Le Secrétaire de la Chambre reçoit conformément aux articles 2, 8 et 11 du décret du 2 février 1890 les bulletins de dépôts et de retrait des dépôts faits par les notaires à la caisse des consignations et remet à chaque notaire intéressé le carnet à souche des autorisations de paiement et fait

connaître à la caisse des consignations la date de cette remise.

ART. 76. — « La plainte dirigée contre un notaire est d'abord remise au Président qui emploie, s'il le juge convenable, tous les moyens de conciliation que la prudence pourra lui suggérer. Si l'affaire est conciliée, le Président n'en doit pas moins donner connaissance à la Chambre ; dans le cas contraire la plainte est adressée par le Président au syndic qui y donne suite conformément au 3^e alinéa de l'article 2 de l'ordonnance du 4 janvier 1843 en invitant le notaire inculpé à faire connaître au rapporteur ses moyens de défense. »

ART. 77. — « En cas de poursuite dirigée d'office par le syndic, celui-ci dresse un procès-verbal des faits qui ont motivé la plainte et le dépose au secrétariat. Une copie certifiée en est adressée par lui au notaire inculpé avec invitation à ce dernier de fournir ses moyens de défense dans un délai déterminé.

« A l'expiration du délai fixé le syndic adresse au rapporteur une autre copie du procès-verbal contenant l'objet de la poursuite avec la réponse du notaire inculpé, s'il en a fait une, et toutes les pièces relatives à l'affaire, le rapporteur procède de suite à une enquête sur les faits reprochés.

« L'enquête terminée le syndic après s'être concerté avec le Président et le rapporteur convoque la Chambre et y appelle le notaire inculpé, le plaignant et les témoins. »

Les articles 78, 79, 80, 81, 82 établissent la procédure à suivre pendant la délibération de la Chambre. Pour qu'un aspirant notaire puisse devenir notaire.

L'article 85 donne les pièces à présenter.

ART. 86. — « Aussitôt la remise de la demande, le Président en adresse la copie au syndic qui doit immédiatement en donner avis au notaire de l'arrondissement et en outre aux notaires chez lesquels l'aspirant a travaillé, avec invitation de lui transmettre les renseignements à leur connaissance sur la moralité de l'aspirant ».

ART. 87. — « Dans les quinze jours de la réception de la demande, le Président réunit la Chambre. Dans cette séance, à laquelle l'aspirant devra être présenté par le notaire avec lequel il aura traité et à défaut par un notaire du ressort à son choix, la Chambre examine les pièces du dossier, elle apprécie les conditions de la transmission et les garanties qu'offre l'aspirant pour faire honneur à ses engagements et pour exercer dignement ses fonctions, enfin elle délibère sur la demande. »

« Si elle décide qu'il n'y a pas lieu de procéder de suite à l'examen elle remet les pièces au rapporteur et ajourne à quinzaine au plus pour entendre le rapporteur et délibérer. »

ART. 88. — Si la Chambre estime qu'il n'y a pas lieu d'agréer les conditions du traité ou d'accorder un certificat de moralité, le candidat en est prévenu,

il est alors libre de retirer sa demande. S'il persiste, l'examen ne peut lui être refusé. »

ART. 89. — Tout aspirant est soumis à deux examens. Le premier porte sur des connaissances professionnelles. Le second sur les dispositions des Codes civil, de procédure, de commerce, sur la loi organique du notariat et les autres lois, ordonnances et décrets qui la concernent ainsi que sur la jurisprudence ayant rapport aux fonctions et aux devoirs du notaire.

ART. 90. — « Il est statué par la Chambre sur l'admission du candidat, à huis-clos, par scrutin secret à la majorité des voix et à deux votes distincts, l'un sur la moralité et l'autre sur la capacité.

Il en est dressé procès-verbal. »

ART. 91. — « La délibération est transmise accompagnée des compositions écrites du candidat à M. le Procureur de la République qui donne son avis sur la délivrance du certificat de moralité.

« Le certificat de moralité et de capacité est délivré, s'il y a lieu, par le Président et le Secrétaire au nom de la Chambre. Il est fait mention de cette délivrance sur le registre en marge de la délibération qui l'a autorisée et cette mention est signée par le Président et par le Secrétaire. »

ART. 92. — « Aussitôt que l'aspirant a obtenu sa nomination aux fonctions de notaire il en donne communication au Président de la Chambre.

« Au jour fixé par le Procureur de la République

pour la prestation de serment il se présente accompagné d'un membre de la Compagnie à son choix ».

ART. 93. — « Chaque notaire nouvellement reçu donne avis de sa prestation de serment au Secrétaire de la Chambre. »

ART. 94. — « Chaque notaire démissionnaire est tenu de remettre à la Chambre son sceau, celui du notaire décédé est retiré, soit par le syndic, soit par tout autre membre délégué.

« Les sceaux, remis ou retirés, sont détruits ; il en est tenu note par le Secrétaire de la Chambre. »

Dans une circulaire du 15 avril 1892, le Garde des Sceaux constate que les Chambres et les notaires délégués se sont en général acquittés consciencieusement de leur tâche, quoique dans certains arrondissements les vérifications aient été effectuées avec une précipitation et une légèreté regrettables, soit parce que les notaires ne se rendent pas compte du contrôle, soit parce que les Chambres se sont montrées sans autorité. C'est ainsi que certains rapports trop indulgents n'ont pas donné la situation exacte des études, comme le prouvent les catastrophes qui atteignirent plusieurs d'entre elles contrôlées et déclarées en règle quelques mois auparavant.

Aussi le Garde des Sceaux demande-t-il un examen minutieux des registres, qui ne doit pas se borner à constater leur état matériel et extérieur, de même que les procès-verbaux doivent s'expliquer de façon précise sur l'application de toute prescription. Ces procès-verbaux devront être adressés, avec

l'avis du Président de la Chambre, non pas en bloc à la fin de l'année, car cela rend la surveillance du Parquet quasi impossible, mais au fur et à mesure qu'ils seront faits.

De plus, il insiste sur le fait que la vérification doit être inopinée.

Il constate que cependant la situation du notariat s'est beaucoup améliorée grâce à ces mesures.

De même, les milieux notariaux sont optimistes et pensent que les faiblesses encore reprochées à certaines Chambres dérivent de leur inexpérience et par suite disparaîtront peu à peu avec celle-ci.

Tout au plus objectent-ils que la vérification *inopinée* est rendue difficilement applicable par suite des devoirs que les notaires sont appelés à remplir si fréquemment au dehors de leurs études.

TITRE IV

LA PÉRIODE QUI SUIVIT 1890

Ainsi donc, au lendemain de la réforme de 1890, nous voyons le notariat doté d'une organisation disciplinaire importante, et possédant enfin des moyens de coercition contre ses membres, qui sont obligés de tenir une comptabilité sérieuse régulièrement contrôlée, mais son autonomie vis-à-vis de l'Etat n'a en rien diminué. Tout l'effort des réformes a porté sur un renforcement de son organisation intérieure, qui doit lui permettre de combattre ses faiblesses par lui-même sans le renfort d'agents spéciaux.

Dans les années qui suivirent 1890 l'amélioration ne se démentit pas, au contraire. Et si tous les désastres ne furent pas conjurés, du moins leur nombre diminua sensiblement, réalisant ainsi l'espoir du législateur de 1890, qui cependant, comme l'exprime le rapport au Président de la République, reconnaissait combien il serait illusoire de vouloir prévenir tout sinistre, étant donné l'imperfection d'un contrôle quel qu'il soit.

Effectivement les chiffres de destitutions s'abais-

sèrent à 48 en 1891, 39 en 1892, 38 en 1893, 48 en 1894, et 24 en 1895. Diminution considérable si l'on compare ces chiffres aux 103 destitutions de 1889, qui en outre montre une amélioration constante (à part 1894) chaque année, prouvant ainsi l'efficacité de plus en plus grande du contrôle des chambres au fur et à mesure que celles-ci acquiéraient de la pratique.

Malgré tout M. Darlan, garde des Sceaux, n'étant pas encore pleinement satisfait, présenta le 27 octobre 1896 un nouveau projet de loi au Président de la République. Car le gouvernement, dit-il, estime que deux autres réformes (relatives à la suppression des petites études et aux modifications à apporter dans les conditions de recrutement) sont nécessaires, étant de nature à relever le niveau moral du notariat et à compléter ainsi l'œuvre de 1890.

Ce projet déposé le 27 octobre 1896 et modifié le 15 novembre 1898 fut adopté par le Sénat les 8 février et 14 mars 1899 sur le rapport de M. Guérin et par la Chambre le 26 mars 1902, après quelques modifications par la commission ; de nouveau soumis au Sénat il fut voté le 10 juillet et promulgué le 12 août 1902.

Cette loi régit l'avancement en grade dans une étude sur simple demande de l'aspirant qui dépose à l'appui au secrétariat de la Chambre un certificat de son patron constatant qu'il occupe dans son étude le grade de N^{me} clerc. Ces certificats devront donner des renseignements précis et détaillés sur

les aptitudes, la capacité et la moralité du candidat.

L'article 35 énumère ce qui est nécessaire pour l'admission aux fonctions du notaire. Il faudra :

- 1^o Jouir de l'exercice des droits de citoyen ;
- 2^o Avoir satisfait aux lois sur le recrutement de l'armée ;
- 3^o Être âgé de vingt-cinq ans accomplis ;
- 4^o Justifier d'un stage fixé par les articles suivants ;
- 5^o Avoir réussi à l'examen ci-après fixé.

On voit donc qu'à part cette dernière prescription ce sont les mêmes que celles de la loi de Ventôse. Ce dernier point lui-même n'est pas une véritable innovation puisqu'il était déjà observé dans la plupart des chambres. Seulement au lieu d'être passé devant celles-ci, l'examen sera désormais passé devant une commission spéciale.

L'article 42 règle les conditions de l'examen : deux épreuves, l'une écrite, l'autre orale et publique, devant une commission d'au moins cinq membres émanant de diverses chambres du département dont un sera agent supérieur de l'Enregistrement désigné par la Direction.

En cas d'échec il faut un nouveau délai de un an.

Alors qu'autrefois la loi de ventôse exigeait seulement un certificat émanant de la Chambre dont devait dépendre le futur notaire, il faut désormais :

- 1^o Un diplôme d'aptitude ;
- 2^o Un avis de la Chambre de discipline ;

3^o Un certificat de chacune des chambres dans le ressort desquelles le candidat a travaillé comme clerc, constatant la durée de son stage et sa moralité.

La décision de la Commission à un pouvoir souverain et n'est susceptible d'aucun recours.

En commentaire de cette loi M. Albert Amiaud ajoutait que l'on aurait pu se montrer encore plus strict, mais on aurait alors rencontré une grosse difficulté : le recrutement pour les petites études de campagne dont les produits modestes ne peuvent attirer les éléments offrant les garanties maxima. Le mieux aurait été l'ennemi du bien.

« La loi sera féconde, dit-il ; elle fortifiera sans aucun doute la grande institution notariale, elle l'entourera d'une estime plus grande, d'une considération plus haute ; elle assurera à tous les citoyens une meilleure garantie de leurs intérêts privés, aussi sera-t-elle accueillie comme un bienfait, non seulement pour le notariat mais pour la société tout entière (1). »

Le 23 octobre M. Clemenceau et un certain nombre d'autres sénateurs déposèrent un projet ayant pour but l'abolition de la vénalité des offices ministérielles (2).

Ce projet envisageant la vénalité des offices en général nous ne nous attacherons ici qu'à ce qui intéresse le notariat. Présenté sous la forme d'une

1. *Bulletin de l'Ecole de notariat de Bordeaux*, 1902, p. 4.

2. *J. O.* 1902, Sénat, séance du 23 octobre 1902 (annexe).

proposition de loi, il débute par une étude fouillée de la question.

Dans un premier chapitre il fait l'historique de la vénalité des offices en France avant la Révolution. Remontant jusqu'à l'époque féodale, il démontre que la vénalité ne fut jamais qu'un expédient. Les rois toujours pressés par les besoins d'argent y voyaient un procédé commode de trouver les sommes qui leur manquaient, car, pour eux, tout dérivait du droit de propriété, donc tout était nécessairement vénal. C'est donc à titre de propriétaire qu'ils affermaient aussi bien les offices de justice, que les autres, bien à contre cœur du reste comme le laisse entendre l'édit du 1^{er} août 1546 sur la vente d'office faite par le roi « à son très grand regret et déplaisir », parce qu'il s'y trouvait obligé « par l'urgente nécessité des affaires ».

Combattu en fait car « quiconque achète ne songe qu'à se rembourser » (1), elle l'est aussi en doctrine par le Chancelier de l'Hôpital : « Car aliéner ce qui est l'attribut essentiel de la souveraineté, c'est abdiquer la souveraineté elle-même ».

Acceptée comme pis aller par les rois, combattue par les Etats généraux, combattue par la noblesse, combattue par le clergé, combattue par le tiers, maintes fois flétrie et supprimée (on alla jusqu'à déclarer les offices hors de commerce) elle renaissait, toujours favorisée par la pénurie des finances

1. Aristote. *Politique*, Livre II, chapitre VIII.

royales, et aussi par une partie du tiers qui y voyait une façon de rétablir l'équilibre, que la faveur faisait pencher au bénéfice des autres ordres.

Ce que n'avait pu faire la monarchie, la révolution le tenta à son tour. Après une série de lois, la constitution du 3 septembre 1791 pouvait déclarer qu'il n'y avait plus ni hérédité ni vénalité d'aucun office. Ce succès ne dura pas longtemps, comme nous l'avons vu, puisque en 1816 la vénalité, quoique restreinte il est vrai aux offices ministériels, reparut à nouveau.

Dans un deuxième chapitre, le projet étudie les discussions parlementaires auxquelles donna lieu la loi de Ventôse et relève méticuleusement tout ce qui au cours du XIX^e siècle a pu être invoqué contre ce système qu'il considère, ainsi que le dit le *Courrier* du 26 septembre 1839 comme « une reconstitution du fief industriel ».

Il cite les efforts qui furent faits pour l'abroger sous la Commune le 23 avril 1871 et les propositions faites dans le même sens par M. Pontois en 1890, par M. Ferry en 1892 et par M. Fournière en 1899.

Dans un troisième chapitre, il réfute les arguments qui militent en faveur de ce système et qu'il ramène à trois.

1^o Les offices constituent une propriété légitime.

2^o La patrimonialité est une garantie établie dans un but d'utilité générale.

3^o L'importance des indemnités à payer en cas de suppression rend l'abolition impossible.

Premier argument. — Il reconnaît que la valeur d'une étude est due au mérite de son titulaire, mais en partie seulement, car les notaires sont en nombre limité et certains actes doivent être faits obligatoirement par eux. Donc si l'on peut choisir son notaire c'est tout de même un choix limité. Du fait que le nombre des notaires est restreint, la valeur des offices en est augmentée, or quand il y a cession d'étude on ne fait pas cette différence, le prix de celle-ci n'est pas calculé sur ce qui est inhérent au travail et au mérite du titulaire, mais sur la totalité de la valeur de l'office.

Deuxième argument. — L'utilité de ce système est contestable. Bien plus, il est désavantageux pour l'Etat et pour les clients, les notaires recevant des honoraires bien supérieurs à ceux que recevraient les fonctionnaires qui les remplaceraient, car ceux-ci n'auraient pas amorti le prix d'un office qu'ils n'ont pas acheté. Du reste, ajoute-t-il, pourquoi conserver cette institution puisque comme le dit M. Baude dans la *Revue des deux mondes* du 15 septembre 1855 « ces membres dépositaires naturels pour ne pas dire obligés de la fortune, et de l'honneur des familles, forment la classe qui jette proportionnellement le plus d'habitants aux maisons de réclusion et aux bagnes ».

Troisième argument. — Enfin après avoir étudié dans un quatrième chapitre les législations étrangères par une rapide révision des institutions belges, italiennes, suisses, anglaises, américaines et allemandes, après avoir constaté que seule la France a conservé le régime de la vénalité, il étudie dans un dernier chapitre les moyens financiers capables de répondre à ce qu'il désigne comme troisième argument en faveur de la vénalité.

Tout est contre la vénalité : l'histoire, la doctrine, la pratique, l'exemple de l'étranger, seules les difficultés de réalisation peuvent faire reculer, or, à son avis, même celles-ci ne sont pas insurmontables « pas plus que les autres prétextes invoqués en faveur du privilège des officiers ministériels, l'obstacle du remboursement n'a de fondement dans la réalité ».

Il commence par mettre en doute le droit de propriété des titulaires sur leurs études. Remontant à la loi de 1816 il considère que rien n'est plus contestable car cette loi ne rétablit pas formellement la vénalité. De plus on ne peut acheter ce qui n'est pas dans le commerce. Mais ce n'est pas dans le but de refuser toute indemnité aux titulaires qu'il se livre à ces considérations. Il veut en montrant la fragilité du droit de propriété de ceux-ci faire ressortir la générosité de l'Etat et ainsi diminuer leurs prétentions. en essayant, en quelque sorte, de monayer ce qu'il considère comme une prodigalité. Et comme il le dit lui-même, s'il lui paraît sage cependant de ne pas « briser sans dédom-

magement des situations honorablement acquises, si même il est permis de soutenir qu'au point de vue de l'équité la longue tolérance de l'Etat constitue au bénéfice des titulaires actuels d'offices comme un titre au remboursement de ce qu'ils ont acheté, avec la permission des représentants de la loi, du moins est-ce là tout ce qui peut leur être concédé » et par suite s'oppose-t-il à toute indemnité dépassant le remboursement du prix d'achat, ce qui serait à son avis « dépasser les bornes de la générosité aux dépens du contribuable ».

Puis prenant de nouveau l'exemple de l'étranger, il considère que dans les cas où des rachats y ont été effectués l'indemnité ne couvrirait jamais entièrement le prix d'achat.

En effet, ajoute-t-il, l'Etat rachète non pas l'office mais le titre. Rien n'empêche le notaire de garder sa clientèle qu'il pourra même revendiquer après le rachat. Seule la concurrence sera laissée libre.

A l'heure actuelle les officiers ministériels tiennent à la fois de la chose privée et de la chose publique, de l'industrie et de la fonction. Spécialement chez le notaire, or la loi « n'a pas à procurer de mandataire aux parties. A chacun de savoir où placer sa confiance ». A côté du notaire fonctionnaire rédacteur d'actes existera le notaire conseil. C'est lui qui s'occupera des affaires de famille, cette profession sera libre. Il n'y a pas à craindre la responsabilité de l'Etat dérivée des fautes commises par ses agents : « les précautions énumérées par la loi

pour la rédaction des actes notariés sont suffisamment claires et impératives pour écarter toutes chances d'erreur ». Ce sera la sécurité pour le public, surtout que les tribunaux remplaceront avantageusement les Chambres professionnelles pour le maintien de la discipline.

Profitable au public qui y verra une diminution des frais de justice, ce sera aussi profitable à l'Etat et c'est sur des chiffres que se termine cet éloquent et substantiel plaidoyer contre la vénalité. Nous n'avons pas l'intention de suivre ici pas à pas les calculs de ce projet ; qu'il nous suffise de dire qu'après avoir additionné d'une part les indemnités à payer aux titulaires, d'autre part les produits des charges ; après avoir déduit de ceux-ci les traitements des fonctionnaires qui doivent remplacer les titulaires actuels, après avoir déduit les frais d'installations, après avoir envisagé les retraites à verser à ces nouveaux fonctionnaires et la diminution des bénéfices résultant nécessairement de la fonctionnarisation, enfin après avoir déduit l'amortissement du capital employé pour le rachat, le projet envisage un bénéfice net pour l'Etat de 42 millions de francs or, qu'il employait en grande partie à diminuer les frais d'actes et de contrats.

Ce projet combattu par les mêmes arguments que sous la Constituante ne fut pas adopté (1).

Le 17 octobre 1904 se passa un fait curieux, d'ailleurs unique dans les annales du notariat : le

1. Voir page 28.

substitut du procureur général, sur l'ordre qui lui en était fait, donna communication publique de la liste des avocats et officiers publics et ministériels qui avaient été, au cours de l'exercice judiciaire, l'objet de mesures répressives de la part du Conseil de l'ordre et des chambres de discipline du ressort.

Cette dérogation aux usages causa une véritable stupeur (1). C'était une tentative de reprise des mercuriales ; encore eût-il fallu que cela se fit à huis clos en Chambre du conseil, car la loi interdit aux chambres, sous peine d'excès de pouvoir, de donner connaissance de leurs décisions même aux assemblées générales des compagnies. Aussi y eut-il des réclamations énergiques et le fait ne se renouvela pas.

Le 31 mars 1908 M. Emile Bender, député du Rhône, présentait un projet par lequel les chambres des notaires seraient responsables des désastres notariaux de leurs ressorts (2).

De même M. Bertheau, conseiller à la Cour d'appel d'Orléans, formulait par la voie de la presse un projet sur la même question. Quoique l'on préférât ce dernier, car il discernait d'une façon plus précise les difficultés d'exécution de cette proposition, ces projets furent considérés comme mal étudiés et M. Maigret, notaire à Grenoble, répondit à M. Bender par lettre ouverte (3), que ce n'était pas là

1. *Journal des notaires*, 1904, p. 653.

2. *Journal du notariat*, 1908, p. 399.

3. *Journal des notaires*, 1910, p. 447.

qu'il fallait chercher le remède, mais plutôt dans le fait que la jurisprudence a le tort de considérer le notaire comme conseiller légal et responsable alors que l'exposé de Réal le qualifie de conseiller désintéressé.

A son avis les catastrophes peuvent être conjurées par trois moyens :

1^o Sélection de recrutement, surveillance étroite de la comptabilité et suppression des petites études dont le produit est inférieur à 5 ou 6.000 francs ;

2^o Caisse de garantie entre tous les notaires (solution choisie par MM. Bender et Bertheau).

Mais ce dernier moyen, s'il le reconnaît excellent pour le public, arrive à des résultats parfois immoraux ;

3^o Fonctionnarisation des notaires (projet Clemenceau), mais ce procédé serait à son avis une grande faute. En effet, à côté du notaire en titre, on verrait naître toute une catégorie de conseillers officieux qui ne présenteraient même pas les garanties du notaire actuel, puisque échappant au contrôle du parquet et de l'administration de l'enregistrement et qui pourtant auraient des cabinets florissants, car la clientèle, effrayée par l'idée d'une inquisition fiscale, préférera recourir à n'importe qui plutôt qu'à ces fonctionnaires.

C'est pourquoi il choisit le premier système : organisation d'une comptabilité mieux organisée et mieux inspectée, sans vouloir du reste chercher la perfection, car ce serait un leurre. On ne connaît

pas en effet de catégorie de comptables qui n'ait jamais eu de défaillants.

Sur les entrefaites les critiques qu'avaient soulevées le décret du 30 janvier 1890, amenèrent l'élaboration d'un nouveau décret le 22 octobre 1910. Dans son rapport au Président de la République, le ministre de la Justice, alors M. Barthou, en exprime ainsi les raisons d'être : le décret de 1890, quoique donnant satisfaction, offre encore des lacunes ; c'est ainsi qu'il est possible aux notaires, et l'expérience le prouve, de dissimuler la véritable situation de leur caisse en ne portant pas sur leurs livres toutes leurs opérations et surtout en n'inscrivant pas en recettes tous les fonds qui leur sont confiés.

Dans ce cas aucune vérification n'est possible et le danger continue car ceux qui maquillent ainsi leur comptabilité sont nécessairement ceux qui agissent en marge des règlements et sont passibles de punition. On a préconisé il est vrai différentes mesures, mais elles ne sont pas toujours rapidement réalisables, exigeant les unes l'intervention du législateur, les autres un complément d'examen ; aussi propose-t-il un autre moyen pour pallier à ce danger. Il suffit d'obliger le notaire à ne recevoir ni fonds ni valeur, sans aussitôt remettre un récépissé extrait d'un carnet à souche. Si le notaire néglige de porter en recette sur ses livres, soit la somme, soit les valeurs déposées, il suffit de regarder les souches pour constater l'existence de dépôt. En admettant que le notaire établisse des récépis-

sés autres que ceux qu'il porte sur son carnet à souche (même en admettant que le client accepte) il y aura là preuve évidente de contraventions, ce qui exposera le notaire à des poursuites disciplinaires dans le cas où le récépissé tomberait sous les yeux d'un magistrat ou d'un agent de l'administration.

Il se peut que malgré tout il y ait des fraudes, ainsi le notaire peut marquer deux sommes différentes sur le récépissé et sur la souche, mais une enquête officieuse auprès du client en cas de doute permettra d'établir la concordance entre les deux.

Dans ce but le décret crée des carnets qui seront cotés et paraphés par le Président du Tribunal, délivrés par la Chambre contre récépissé. Certaines formules seront inscrites sur la partie à délivrer.

Pour ce qui est des détails quant à leur écriture, il en est référé aux chambres. C'est ainsi qu'il pourra y avoir un carnet pour le notaire, et un pour le caissier, ayant chacun leur numéro et de couleur différente. Mais le décret souhaite une uniformité dans le nombre des récépissés par carnet.

Ce carnet de quittance doit viser toutes recettes aussi bien les recettes d'études que les recettes des clients. On peut admettre deux carnets spéciaux, mais une trop grande division compliquerait les écritures et les rendrait plus méticuleuses.

En réalité, ce décret comme tous les autres avait été devancé dans toutes les études bien tenues et dans le ressort des Chambres soucieuses de l'hono-

rabilité de leur profession, et ne faisait qu'étendre à tous une chose fort utile.

Cette réforme, ajoute le Garde des Sceaux, n'est qu'un premier pas vers d'autres que l'on pourra entreprendre quand le public se sera adapté. C'est pourquoi il propose de former une commission extra-parlementaire qui étudierait les propositions émises soit au parlement, soit par des rapports de magistrats et il cite des exemples : interdiction de recevoir toutes sommes qui n'auraient pas de désignation d'emploi précise ; inspection plus complète de la comptabilité par des personnes autres que des notaires ; restriction du délai de six mois pour les dépôts à la Caisse des dépôts et consignations ; organisation de la responsabilité personnelle des notaires ; établissement d'une responsabilité collective par une bourse commune.

Un arrêt suivit ce décret et constitua à la Chancellerie une commission spéciale qui devait examiner et proposer les mesures qui pouvaient être prises pour réglementer plus complètement le notariat, rendre plus efficace la surveillance de la comptabilité des notaires et donner aux justiciables plus de garantie.

La venue de la commission ne fut pas non plus discutée, elle ne pouvait que rendre service en éclairant certains points defectueux ou susceptibles d'être transformés. Mais sa composition jeta quelques troubles dans le notariat qui lui reprochait le peu de compétence de ses membres en la matière

et surtout qui craignait son parti pris et sa partialité, car elle était constituée en grande partie par des adversaires déclarés de l'institution (1).

Le 8 juin 1912, elle se réunissait en assemblée générale sous la présidence du garde des Sceaux pour discuter les conclusions du rapport présenté par M. Bender, au nom de la première sous-commission. Celui-ci, fidèle aux idées qu'il avait déjà exprimées en 1908, se montra partisan de la responsabilité collective et de l'assurance obligatoire au moyen des caisses de garanties contre les sinistres. Ce qui souleva une certaine inquiétude dans l'opinion publique comme le prouvent les vœux spontanément émis par 1/3 des conseillers généraux. De plus, il conseillait de renforcer le contrôle de la comptabilité par le concours d'agents supérieurs de l'enregistrement mis à la disposition du Procureur général dans chaque ressort de Cour d'appel.

Cette réforme semblait prendre des allures de questions économiques intéressant les citoyens et l'Etat.

La Commission extra-parlementaire adopta le projet de Bender, après avoir fait un véritable réquisitoire contre le notariat, où elle constatait qu'en 15 ans un seul département était resté indemne.

Elle citait le modèle des agents de change, dont

1. *Journal des notaires*, 1910, p. 635, et *Journal des notaires*, 1912, p. 448.

la Chambre syndicale, en contre-partie de leurs privilèges, répare les dommages causés par ses membres. (C'est ainsi par exemple qu'en 1911, elle acceptait la solidarité pour le déficit entier et elle payait pour l'un d'eux seulement plus de dix millions.) Du reste, pourquoi ne pas admettre les risques, dit-elle, puisqu'il existe des risques administratifs, judiciaires, universitaires et professionnels? de même le notariat doit réparation aux victimes actuellement «désarmées». Un trésorier payeur général est responsable non seulement de ses commettants, mais aussi de la gestion intégrale des receveurs particuliers et des receveurs des Finances. Le receveur l'est à son tour des percepteurs, et pourtant ces subalternes leur sont imposés et ils n'ont aucun droit de présentation. De même pour l'enregistrement et pour les comptables du Trésor.

Aussi, le 25 juin 1912, la Commission extra-parlementaire déposait un projet de loi (1), dont le principal but était de créer une bourse de garantie basée sur le principe de la responsabilité collective, elle contenait cependant à la fin un titre spécial sur « les dispositions générales et réglementaires », parmi lesquelles il faut noter :

L'article 13, qui mettait ces nouvelles bourses communes régionales et la caisse centrale sous la surveillance et la vérification du parquet et de l'inspection des finances.

1. *Journal des notaires*, 1912, p. 574.

L'article 15, qui ordonnait l'affichage ostensible dans les études de l'obligation pour le notaire de délivrer un reçu extrait du carnet à souche quand il reçoit une somme quelle qu'elle soit (argent liquide, titres ou valeurs). Des peines disciplinaires devant être établies en cas d'infraction à cette règle (art. 16) sans préjudice des autres responsabilités encourues.

Et l'article 17 qui fixait des amendes.

Ce projet ne passa pas. Le principal argument sur lequel on se basa pour le combattre est celui que M. Maguet exprimait en répondant à M. Bender : « Le jour où la solidarité la plus absolue existera entre tous les notaires sans limitation ni réserve, les notaires incompetents ou peu consciencieux feront prime. Pour traiter une affaire difficile on ira de préférence chez le notaire inexpérimenté ou taré. » Le notaire malhonnête du jour où il n'aura plus rien à craindre pour son patrimoine verra dans cette loi un encouragement au vol.

Mais la question qui nous intéresse le plus est celle relative à la seconde proposition de M. Bender c'est-à-dire la création d'un corps nouveau d'inspecteur pour le contrôle de la comptabilité.

On parlait alors beaucoup de la déconfiture d'une étude du Mans pour laquelle on avait demandé de mettre des inspecteurs de l'enregistrement à la disposition des procureurs généraux. Mais cela devait-il devenir une règle générale et permanente, ou était-ce simplement un moyen employé exceptionnellement ?

M. Bender se pose en adversaire de cette seconde alternative et voudrait créer un corps spécial d'inspecteurs.

Mais comment ce dernier allait-il faire face aux nombreuses difficultés que soulevait son projet ?

Cette idée n'est pas nouvelle, dès 1857, M. Bordeaux proposait, pour couper court aux abus, de créer des inspecteurs qui pourraient être les mêmes que ceux de l'enregistrement pour visiter les études, vérifier leurs registres. C'est en effet le mode qui paraît tout d'abord normal. Ces inspecteurs, par leurs fonctions et leurs rapports quotidiens avec les notaires, semblent tout naturellement désignés.

En 1890, lors de la confection des décrets, il en avait été à nouveau très sérieusement question et l'administration fut consultée. Mais le directeur général s'y opposa en démontrant :

a) Que les inspecteurs de l'enregistrement, malgré leurs connaissances spéciales, n'étaient point techniquement qualifiés pour une mission semblable ;

b) Que le personnel était déjà surchargé ;

c) Et enfin qu'il ne pouvait supporter une telle responsabilité.

En 1912 il n'en fut plus de même, le directeur général se montra favorable à cette idée et le Gouvernement, par la voie de M. Briand, proposa, dans un projet du 5 novembre (1), de créer dix inspec-

1. *Journal des notaires*, 1912, p. 820.

teurs nouveaux dont le rôle unique aurait été le contrôle de la comptabilité notariale et qui seuls en auraient eu la charge. Car il importe, dit l'exposé, que les fonctionnaires contrôleurs ne puissent être soupçonnés d'utiliser pour une destination fiscale les renseignements confidentiels qu'ils peuvent tenir par suite de leur nouveau rôle.

Ce ne seront pas des confidents nouveaux puisqu'ils auront déjà vu tous les actes. En effet, les minutes leur passent sous les yeux ; ils doivent se faire représenter les répertoires, ils peuvent prendre copie des actes et des archives des notaires. En cas de succession ouverte, ils reçoivent les titres, les sommes et valeurs déposées (Lois des 22 Frimaire An VII, 5 juin 1850, 25 février 1901, 31 mars 1903, 16 décembre 1908).

Ce projet envisageait une dépense de 132.000 francs (dont 75.000 francs à la charge du ministère des Finances et le reste soit 37.500 francs à la charge du ministère de la Justice) : pour ces 10 fonctionnaires, les appointements étant de 6 à 7.000 francs par agent, le supplément envisagé devant servir à payer les indemnités de déplacement, de voyage et de résidence. Cette dépense devait être d'ailleurs récupérée par le Trésor : « Car il est de principe que lorsque l'Etat juge nécessaire d'instituer un contrôle sur certaines catégories de personnes, dans l'intérêt public, les frais de vérification sont supportés par les assujettis. » Le gouvernement devait rechercher le moyen de mettre à la charge des notaires

les dépenses nouvelles engagées par le Trésor, soit en imposant à chacun d'eux une contribution modique, soit en exerçant un prélèvement sur les fonds d'une bourse commune.

Ce projet souleva à l'époque de violentes critiques que l'on peut ainsi résumer (1).

a) Cette inspection ne se faisant que tous les trois ou quatre ans, peut-on parler de vérification régulière avec de si longs intervalles? De plus ce système aboutit à une confusion regrettable entre la vérification normale et les attributions disciplinaires du ministère public.

b) Pourquoi essayer ainsi de faire peur aux notaires par une inspection pseudo-permanente, puisque dans les cas où le Parquet le juge nécessaire il a tous les pouvoirs pour effectuer, à titre disciplinaire, même avec le concours d'inspecteurs de l'enregistrement, des vérifications préventives?

Cette mesure est dangereuse.

I. — POUR L'ÉTAT.

a) Qu'il le veuille ou non, si l'Etat inspecte, il devra partager avec les notaires la responsabilité de l'inspection faite en commun. En effet, pourquoi les fautes des inspecteurs fonctionnaires, seraient-elles distinctes de celles des notaires délégués, puisque

1. *Journal des notaires*, 1912, p. 130.

ni les uns ni les autres n'auront pu distinguer le mal ! (1)

Si l'Etat confie le soin de l'inspection aux receveurs de l'enregistrement ou à des inspecteurs des finances (c'est ce qui arrive pour le contrôle des caisses d'épargne) dans le cas où cette surveillance fait défaut c'est l'Etat qui est responsable, car c'est le mauvais fonctionnement d'un service du public qui est la cause des préjudices. (2)

Et les fonctionnaires ne sont pas responsables envers les tiers des fautes de service, ils ne le sont seulement que pour des fautes personnelles nettement distinctes des actes administratifs. Enfin les fonctionnaires non coupables ne sont pas responsables envers l'Etat, pécuniairement ; ils ne peuvent encourir que des peines disciplinaires. (2)

Le décret de 1890 impose des règles aux notaires et organise un contrôle, c'est un intérêt d'ordre public qui le guide, c'est un intérêt plus général que l'intérêt des particuliers, ou l'intérêt des notaires. L'Etat impose le notaire pour certains actes, il doit prendre des précautions pour empêcher l'ordre d'être troublé et faire perdre confiance au public par une institution nécessaire.

b) La note d'inspection des finances dit qu'il est normal que l'on ait recours aux inspecteurs de l'enregistrement puisqu'à plusieurs reprises les

1. M. Berthélemy, *Traité élémentaire de droit administratif*.
M. Hauriou, *Précis de droit administratif*.

2. Conseil d'Etat, 28 mars 1927. t. 46 et note de M. Appleton.

Chambres de discipline ont recouru à eux pour mettre sur pied des comptabilités d'études en désarroi. On sait la réponse de l'enregistrement au ministre des Finances du 30 novembre 1889. (Voir plus haut, p. 114).

De plus si les notaires prêtent leur concours bénévole à l'enregistrement, pourra-t-on compter sur leur bonne volonté le jour où on viendra vérifier leurs écritures pour tout autre chose que pour l'assiette de l'impôt ?

La tâche deviendra bien plus difficile et le rendement moins bon.

La concurrence effrénée des agents d'affaires qui, eux, échapperont au contrôle tarira les ressources des notaires et diminuera en même temps celles du Trésor. Et l'on citait à ce propos un passage d'une brochure : « l'acte notarié n'est obligatoire qu'exceptionnellement. Un acte sous seings privés bien rédigé, équivaut à un acte notarié. Il coûte moins cher, parce que le notaire a acheté fort cher son étude, parce qu'il reçoit un pourcentage toujours égal quelle que soit l'importance de l'acte (ceci du reste est faux car le tarif est dégressif) d'accord en cela avec le fisc qui perçoit de la même façon ses droits d'enregistrement. Le contentieux X... vous permettra en outre dans les cas exceptionnels où le recours au notaire est indispensable de réaliser une économie importante des frais en vous prévenant contre les embûches tendues par le fisc pour augmenter ses ressources par les moyens des offi-

ciers ministérielles, serviteurs de l'Etat payés par vous, nommés par lui non tant pour sauvegarder vos intérêts que pour l'intérêt de l'Etat lui même ». (Et il faut le reconnaître, il est vrai que les notaires sont des collecteurs d'impôts, car ils servent d'intermédiaires pour le paiement de la plus grande partie des droits de succession).

Enfin les dépôts faits aux caisses des dépôts et consignations diminueraient également, or, ce n'est pas une considération à négliger. La preuve en est qu'avant le décret de 1890 l'inspecteur des Finances prévoyait le profit matériel que tirerait le Trésor de l'application du décret de 1890.

II. — POUR LE CONTRIBUABLE.

La clientèle écoutera les propositions de ces cabinets de contentieux, craignant, par cette intrusion d'un agent du fisc dans ses affaires, la divulgation, non seulement des actes proprement dits, mais surtout des faits secrets connus du notaire seul. De plus en faisant naître le doute sur l'honnêteté du notaire, le client sera ainsi doublement tenté d'aller ailleurs et du même coup se trouvera privé des garanties dont le législateur a entendu entourer le notariat.

III. — POUR LE NOTARIAT

Il serait injuste de priver le notaire (qui offre de nombreuses garanties) du droit d'être dépositaire et mandataire de sa clientèle, alors que n'importe

qui peut le faire. Du reste, ajoutait on, le décret de 1890 a déjà produit ses effets puisqu'il a été constaté une diminution annuelle de 4 millions dans les pertes causées par les notaires. Quand aux condamnations criminelles et correctionnelles, il résulte des statistiques que du 1^{er} janvier 1895 au 1^{er} janvier 1910 la moyenne a été de 0,169 par 100, soit moins de 16 condamnations par an pour 8.370 membres.

De tous ces arguments on concluait que les intérêts du Trésor et la prospérité des études de notaire étaient solidaires.

A côté de ces considérations qui s'attaquaient au système lui-même d'autres combattaient plus spécialement le projet. C'est ainsi que d'après l'exposé le contrôle devait être occasionnel et intermittent. Ces dix inspecteurs étant placés sous les ordres du directeur de l'enregistrement de la Seine, il fallait qu'ils soient requis par le procureur général, dans le cas où celui-ci aurait des raisons de craindre que le contrôle par les délégués des Chambres soit insuffisant. Mais, disait-on, la sincérité de l'auteur de ce projet de loi est douteuse et il est à craindre qu'une fois le système adopté, ces restrictions disparaissent et que le procédé, soit-disant occasionnel, devienne le procédé normal de contrôle comme le laisserait soupçonner cette phrase « : cette organisation pourrait être facilement développée d'après les résultats de l'expérience et complétée peut-être ultérieurement dans le sens d'un inspecteur spécial par ressort de la Cour d'appel ». En effet comment

justifier les frais considérables de vingt-six nouveaux inspecteurs pour des contrôles occasionnels ?

Aussi cette mesure fut considérée comme vexatoire et humiliante, devant nuire au notariat et au public, sans rendre les vérifications plus efficaces, car il est toujours possible pour les notaires malhonnêtes d'avoir des comptabilités occultes.

Un scandale à cette même époque vint confirmer cette opinion. Pendant trois ans le receveur des postes de Versailles, malgré le contrôle d'agents du gouvernement (inspecteurs des postes et inspecteurs des finances) réussit à faire des détournements d'une grosse importance (1). Un rapprochement s'imposait et était tout en faveur de la thèse des notaires.

Le Congrès des notaires de 1912 comprenant à la fois les difficultés auxquelles se heurtait le projet de la commission et la nécessité d'une réforme proposa alors un autre système de contrôle.

Celui-ci organise une inspection supérieure des comptabilités par des experts désignés par le procureur général de chaque ressort, parmi les notaires (soit en exercice, soit honoraires, soit anciens notaires ayant été officiers de la Chambre de discipline) présentés par la Chambre du ressort.

Dans le cas où cette proposition aurait été acceptée le Congrès prenait les frais à sa charge.

1. *Echo de Paris* du 23 août 1912.

Puis abordant ensuite la question de dépôts il s'oppose à une réduction du délai maximum de dépôt, car cette prescription obligerait le Président de la Chambre à tenir une comptabilité qui serait presque la comptabilité quotidienne de chaque étude du ressort (sinon le visa serait inopérant, puisqu'il ne serait pas donné en connaissance de cause). Par contre il ne s'oppose pas au versement dans le délai d'une quinzaine de toute somme supérieure au fonds de roulement fixé, mais au compte de l'étude, la spécialisation n'étant faite obligatoirement que 6 mois après.

Le 22 avril 1916 MM. Cazassus et Bellinguiet, tous deux députés, déposèrent au bureau de la Chambre un projet avec demande de discussion immédiate tendant à la modification du décret de 1890, de manière à retirer le contrôle aux délégués des Chambres de discipline pour l'attribuer à des fonctionnaires de l'administration des finances. (1)

La proposition fut renvoyée à la commission législative.

Après une étude des décrets alors en vigueur ce projet ajoute : « La vérification placée entre les mains des notaires eux-mêmes devait, fatalement en bien des cas, être illusoire ou incomplète. Il est si difficile à l'égard d'un collègue de revêtir l'âme inexorable d'un contrôleur. »

Aussi, d'après lui, cette vérification « familiale »

1. J. O., 4 juin 1916.

n'a-t-elle pas donné les résultats qu'en attendaient les pouvoirs publics. Alléguant (sans citer de chiffre du reste) des faillites, des catastrophes notariales survenues après « une longue et savante préparation de détournements, » il conclut par la nécessité d'un contrôle sérieux, réel, exercé en temps utile selon les prescriptions de la loi qui aurait pu, sinon empêcher, tout au moins arrêter le développement de ces sinistres.

Le danger, ajoutaient MM. Cazassus et Bellinguiet, est grave surtout dans les petites villes et les campagnes où les notaires jouissent d'un grand ascendant. Pour lutter contre celui-ci un moyen efficace serait de confier la vérification de la comptabilité notariale aux fonctionnaires de l'administration des finances. En donnant ainsi au public une garantie contre le contrôle illusoire, on garantit en même temps l'honorabilité professionnelle des notaires.

En réalité M. Desfarge, ex-député de la Creuse, avait fait la même proposition le 15 mars 1895, mais son projet avait été rejeté par M. Ribot, ministre des Finances, qui avait objecté l'incompétence des inspecteurs des finances.

Comme l'avait fait remarqué très judicieusement, en 1892, le Garde des Sceaux à M. Gacon qui l'interpelait et proposait les vérificateurs de l'enregistrement, on répondit « que le contrôle soit exercé par les Chambres de discipline, qu'il le soit par les vérificateurs de l'enregistrement, la situation sera toujours la même. Le vice n'est pas là.

La difficulté n'est pas de savoir si les écritures sont bien tenues, mais si le notaire est un honnête homme, si le notaire qui reçoit des fonds les porte fidèlement sur les livres de comptabilité. Vous aurez beau instituer tous les contrôles possibles, vous ne pourrez contrôler que si les clients exigent les quittances des sommes déposées, mais si les clients ne demandent pas le reçu, quel moyen avez-vous de contrôler les opérations du notaire » ?

Du reste les inspecteurs des finances sont encore moins désignés que les vérificateurs de l'enregistrement par leurs études spéciales, car il ne faut pas seulement vérifier chiffres et encaisses, il faut se reporter aux actes pour y découvrir les agissements qui y peuvent être habilement dissimulés. On a vu des inspecteurs qui ayant compté les fonds en caisse, avaient constaté que le chiffre était conforme à celui des recettes et cela dans une étude en pleine déconfiture.

Aussi est-il bon d'avoir confiance dans les délégués dont l'expérience est seule capable d'apprécier et de découvrir le désordre sous l'apparence d'une comptabilité irréprochable.

Là n'est pas le seul obstacle au projet Cazassus-Bellinguier, l'inspecteur, s'il veut faire les choses comme il le doit, devra souvent se faire représenter les actes, dossiers et documents déposés dans les études ; mais alors il n'y a plus de garantie de secret professionnel, car il n'est pas douteux que les fonctionnaires, de l'administration des finances soient

inspirés de l'esprit d'inquisition fiscale et l'on retrouve toute la série des objections signalées en 1913.

Nous avons vu comment cédant, aux critiques, on avait créé en 1910 une commission d'étude et comment en 1911 M. Briand détacha un article des travaux de cette commission pour en faire l'objet d'un projet de loi le 5 novembre 1912, soutenu en ce sens par le directeur général de l'administration, contrairement à l'avis de son prédécesseur de 1890.

Nous n'avons pas l'intention de répéter ici toute la série des critiques qui furent faites alors contre ce projet ; qu'il nous suffise de rappeler que dans une ou deux circonstances la chancellerie avait cru devoir faire appel à eux pour la vérification d'études en déconfiture et n'avait obtenu aucun résultat de plus que ceux donnés par les délégués des Chambres.

Mais ces raisons ne suffiront pas à M. Weber qui déclarait à la Chambre le 3 mars 1914 : « C'est dans cette corporation qu'on trouve le plus de criminels », ainsi que M. Bender, qui s'était fait avec ce dernier une spécialité des attaques contre le notariat. Dans son rapport publié en 1913 au nom de la commission extra-parlementaire sur la réforme notariale, ce dernier était arrivé à prouver en s'appuyant sur les statistiques, que la criminalité chez le notaire est 43 fois supérieure à celle de la moyenne des citoyens Français ! Est-il besoin de dire combien ce raisonnement est absurde car il établit une corrélation entre deux termes qui ne peuvent rien avoir

de commun. Cependant ce rapport ayant mis en valeur son auteur, la commission de législation civile et criminelle le chargea d'étudier le projet Cazassus. Il conclut par la nécessité de prendre des mesures à l'égard des « fonctionnaires publics investis par la loi d'un monopole qui oblige les citoyens à recourir à leur intermédiaire. » (Ce qui au reste est faux dans la plupart des cas, ainsi que le prouve l'augmentation considérable des actes sousseings privés).

Sur ce rapport la commission adopta le projet Cazassus-Bellinguier, et en demanda la discussion immédiate en apportant comme seules modifications que des agents de l'enregistrement soient substitués aux inspecteurs de finances.

Ce projet passa à l'ordre du jour.

En réalité quoi qu'en disent ces députés, si l'on compulse les statistiques qui suivent le décret de 1890, partout où les Chambres se sont montrées soucieuses de leur tâche et efficacement secondées par le Parquet, le progrès était très net de 55 en 1884, de 71 en 1886. de 103 en 1889, le nombre s'est graduellement abaissé à 35, à 21 et 24 dans les années suivantes pour se maintenir, à partir de 1885, à une moyenne de 25 à 28 comme elle l'était antérieurement en 1843. De même un peu plus tard les statistiques font ressortir une diminution fort sensible des catastrophes qui ne sont pas toujours dues, il faut l'ajouter, à la malhonnêteté des notaires qui souvent furent les victimes de l'évolution écono-

mique, sociale et politique. De 3.733.447 francs en 1910 le chiffre a passé en 1911 à 2.087.445 francs (et encore faut-il compter dans ces chiffres les reprises de la femme, les dettes personnelles, etc...). En 1914, 1915 et moitié de 1916 d'après M. Bender lui-même le total fut de 2 462.413. Il faut reconnaître que ces chiffres sont bien faibles à côté des fonds qui passent entre les mains des notaires. Qu'est-ce à côté des ruines amoncelées par les banques malheureuses et malhonnêtes ? Qu'est-ce à côté des pertes subies par les français moyens dans les placements étrangers (Russie, Allemagne, Serbie, Turquie) ?

En fait le public ne réclamait rien pour sauvegarder ses intérêts, il sait qu'il doit compter sur sa prudence et sur sa vigilance : la preuve en est que lorsqu'il fut question de soumettre la comptabilité des notaires au contrôle d'agents de l'enregistrement plus de 70 conseillers généraux protestèrent, or ces derniers émanent directement du suffrage universel.

Il est évident qu'il y avait encore des désastres, mais quelle est l'institution humaine, où, sur un grand nombre de membres, il n'y a pas un seul fautif ? A cette époque du reste le notariat n'était pas en butte qu'aux critiques, au contraire, en 1914, M. Caziot dans son livre *La valeur de la terre en France* montrait l'utilité du notariat comme gérant des fortunes privées, ces éléments essentiels de la fortune publique.

Il explique comment l'abondance des capitaux

qui jusqu'au siècle dernier étaient surtout d'ordre foncier, détourna certains notaires du droit chemin et comment ceux-ci, du reste sans malhonnêteté, pensèrent pouvoir faire fructifier de façon plus rapide et plus rémunératrice les capitaux qui leur étaient confiés en les employant pour spéculer. Danger accentué d'autre part par la débâcle foncière qui se produisit de 1880 à 1900. Mais, ajoute-t-il, à l'heure actuelle certains placiers d'aigrefins financiers font perdre autrement plus aux petits rentiers qui gémissent moins parce qu'ils se rendent compte de leur naïveté. Et prenant même cette époque trouble où les faillites notariales furent nombreuses, il considère que le notariat est une sauvegarde pour la propriété et que sans lui les ruines auraient été encore plus nombreuses, surtout si l'on avait eu recours aux agents d'affaires qui, eux, n'offrent aucune garantie.

Le 9 juillet 1918, M. Gruet dépose un projet de loi à la Chambre ayant pour objet l'abolition de la vénalité des offices et de l'établissement de l'authenticité obligatoire. Ce projet se heurtant à toutes les difficultés qui avaient mis en lumière des projets du même genre qui l'avaient précédé nous ne ferons que le signaler, il n'eut du reste pas plus de succès que les autres.

Le 8 novembre 1920, M. Saget, député du Haut-Rhin, fit une nouvelle proposition relative à la réorganisation du notariat. Il invoque à l'appui de son argument l'autorité d'un ancien notaire, M^e Le

Grand qui avait fait paraître une étude sur ce sujet en 1899 (1).

Considérant, lui aussi, que le notariat est arrivé à une période de crise aiguë, il voudrait :

1^o Abroger la vénalité des offices et rembourser les titulaires par des obligations émises par une caisse d'amortissement.

2^o Puis former, en associant les notaires en exercice, une société dite « Caisse notariale d'amortissement de garanties et de retraites » qui aurait pour but :

a) De rembourser les études supprimées et rachetées :

b) Garantir la gestion des études ;

c) Constituer des retraites après un certain stage.

Quant aux ressources, il les constitue par un droit de 75 % prélevé sur le bénéfice à partir de 12.000, 15.000 et 20.000 francs suivant l'importance des villes où se trouvent les études. Cette société serait administrée par des notaires en exercice nommés par l'assemblée générale des délégués.

Un règlement d'administration fixerait les modalités d'admission des nouveaux notaires. Après admission d'un candidat stagiaire les candidats prendraient rang au tableau d'inscription.

L'avancement aurait lieu en suivant l'ordre du tableau d'inscription avec observation toutefois que chaque enfant donnerait droit à une majoration d'une année à chaque classe.

1. *Journal du notariat*, 6 avril 1899.

Sans parler toutefois de la suppression des classes, on voit que ce projet semble instituer un nouveau classement d'après le produit.

Les notaires seront toujours nommés par le gouvernement, le successeur ne sera plus choisi par le titulaire cédant, mais cependant, à la différence des autres projets, ces nouveaux titulaires, quoique susceptibles d'avancement, ne sont pas des fonctionnaires. Le notaire conserve ses attributions, le monopole est même étendu puisque tout acte, contrat et obligation, à l'exclusion des seuls actes de commerce, devront être passés en la forme authentique.

Quelles seront les bases pour le calcul du prix des offices ? Le projet n'en parle pas.

Le principal objet de ce projet de loi est, l'auteur ne le cache pas, de sauver le notariat rural qui, par suite de la désertion des campagnes, est menacé de ruine complète.

Ni la presse, ni le notariat n'approuvèrent la proposition Saget (1).

Cette réforme, disait on, n'est ni désirable, ni utile et désorganiserait tout, sans rien améliorer, puisque la base même de l'institution exige un notaire sédentaire, inamovible en qui le client puisse placer sa confiance.

De plus, tout fonctionnaire a la monomanie de l'avancement, le notaire fonctionnaire n'échapperait

1. *Journal des notaires*, 1921, p. 31.

pas à ce travers même au risque de déplaire à une clientèle qu'il n'a plus intérêt à retenir chez lui. Il préfère porter tous ses soins pour se faire noter, ce qui ne revient pas du tout au même. Du même coup, la question de la présentation et de la nomination des notaires n'offrirait aucune garantie de plus pour le public car le notaire deviendrait un simple employé du gouvernement surtout soucieux de son avenir et de son grade.

Un autre auteur reconnaissait que ce projet était des plus séduisants, mais il craignait que ce ne soit un mirage, en pratique, loin de pouvoir verser au notaire une retraite on ne pourra même pas amortir les rachats d'étude et cela pour des raisons maintes fois expliquées. Du jour où le notaire sera fonctionnaire, le rendement sera inférieur, il y aura des produits cachés, et ce seront les notaires conseillers qui toucheront les véritables bénéfices.

Dans la *Basoche* du 28 février 1921, M. Monsacré, sans être hostile à certaines réformes, considère que la fonctionnarisation du notariat enlèvera au notaire sa liberté d'action et de jugement qui le met à l'abri de toute influence occulte ou privée car il est humain de penser « au mal d'avancement. Il doit être le titulaire à demeure, la suite morale de son prédécesseur qui l'aura présenté et fait agréer à la confiance de sa clientèle ».

Chez les notaires il y eut des opinions différentes (1), certains disaient que l'on exagérât le ma-

1. *Journal des notaires*, 1921, p. 228.

rasme dans lequel végétaient soi-disant les études rurales; en effet, il est des études de campagne dont le produit est large, surtout qu'il est augmenté par le fait que les frais sont minimes.

D'autres alléguaient la crise économique comme cause de la crise notariale et demandaient afin de la combattre, un relèvement du tarif, l'ancien n'étant pas proportionné au taux de la vie. Argumentation discutable, les chiffres d'affaires sur lesquels se calculent les honoraires ayant augmenté dans les mêmes proportions, il serait plus juste de demander la modification des paliers de dégression qui, eux étant basés sur les prix d'avant guerre, ne concordent plus avec ceux de notre époque.

A l'inverse, d'autres préféraient voir supprimer le droit de présentation qu'ils qualifiaient de « marché de dupe » et ajoutaient : « décidés à obtenir par n'importe quel moyen un remède à la crise qui nous ruine de plus en plus, nous allons poursuivre la suppression des classes, le droit d'instrumenter partout où nous appelle un client... Plutôt la servitude d'une fonction publique puisqu'elle sera bien rémunérée, que la mort lente et sûre qui nous étreint ».

Ce pessimisme chez certains trouve son explication dans le bouleversement dû à la guerre et à la déception qui pour beaucoup avait suivi la paix. Ce n'était pas un parti-pris contre la corporation car cette phrase « plutôt la servitude d'une fonction publique » ne laisse aucun doute sur l'enthousiasme

de son auteur pour ce remède qui ne le considère que comme un pis-aller.

Cependant ce jugement, quoique très digne d'intérêt, allait trop loin. En effet, il est rare que la violence et les moyens extrêmes réussissent et encore moins quand il s'agit de transformer une institution comme celle-ci, dont les lois sont profondément enracinées dans les habitudes des populations et dont la principale force est la tradition.

TITRE V

L'ÉPOQUE CONTEMPORAINE

Aussi fit-on de nouvelles suggestions qui, sans aller jusqu'au remaniement complet de l'institution, devaient apporter de notables améliorations, tout en prenant des moyens tout différents de ceux généralement préconisés jusqu'alors.

C'est ainsi que nous voyons défendre :

L'admission des femmes au notariat qui devait permettre un recrutement plus facile pour les campagnes.

Le « binage » qui avait le même but.

Le relèvement du tarif, en tenant compte du taux de la vie actuelle

La création d'une bourse commune notariale, soit par arrondissement, soit générale, suivant que celle-ci devait aider les études déshéritées, ou dans un but plus large, pourvoir à la suppression des offices inutiles, garantir la gestion des études et l'intégrité des dépôts qui y sont faits et enfin constituer une retraite.

La suppression moyennant une juste et préalable indemnité des études à produit minimum et

dont l'existence n'est pas reconnue indispensable.

Enfin la modification et l'unification des ressorts.

La première de ces suggestions fut l'objet d'un projet de loi proposé le 5 décembre 1920, celui-ci adopté par le Sénat le 27 décembre 1920 n'alla pas plus loin. Cette idée, reprise par M. Louis Martin, sénateur du Var, le 18 juin 1929, n'eut pas plus de succès.

La seconde fut notamment préconisée au Congrès des Notaires de 1926. Le 12 avril, le gouvernement prit l'initiative de déposer un projet de loi dans ce sens sur un rapport de M. Mazurier du 8 juillet 1926. Il fut voté par le Sénat, après déclaration d'urgence le 19 novembre 1926, déposé à la Chambre le 1^{er} décembre 1926, il fut adopté sans discussion le 9 février 1928 sur le rapport de M. Proust du 12 juillet 1927, et promulgué le 24 février 1928. Cette loi avait pour but de permettre au notaire de cumuler sa charge avec celle du greffier dans les petites agglomérations seulement.

En proposant son projet, le gouvernement avait vu l'intérêt du public et la nécessité de mettre à l'abri du danger que présentait le maintien des offices de rendement trop faible pour assurer normalement l'existence des titulaires.

La troisième fut soutenue entre autres par les notaires de l'arrondissement de Lelley, émus sur tout de voir le Sénat adopter le projet concernant le vote des femmes dont nous venons de parler et, du fait que la crise subie par le notariat et aggravée

par la guerre, malgré une accalmie d'un ou deux ans ne pouvait que s'accroître (car sur 8.000 études 1.000 à 1.200 étaient vacantes et un grand nombre parmi les autres ne pouvaient faire vivre leur titulaire). Cette pétition demandait que l'on prenne des mesures d'urgence, car, disait-elle, jusqu'ici qu'a-t-on fait contre ce danger ? Rien. Tous les projets ont été rejetés, aucune mesure n'a été prise ! aussi prônait-il le relèvement des tarifs du reste déjà admis pour tous les autres fonctionnaires.

La création d'une bourse commune, quoique avec un but plus large, soulevait les mêmes difficultés que celle d'une bourse de garantie. On retrouve alors les objections qu'avaient soulevées la proposition de M. Bender en 1912. On essaye cependant d'autres arguments ; c'est ainsi que l'on prétendait que le législateur pouvait étendre à ce nouveau cas l'article 1384 qui établit la responsabilité du fait d'autrui, puisque pour des raisons d'ordre et d'intérêt public, l'Etat donne au notaire un monopole lucratif ; cette concession doit être accompagnée de charges corrélatives justifiées.

Mais, objectait-on, le point est de savoir si justement des charges corrélatives sont justifiables, car y a-t-il une nécessité d'ordre et d'intérêt public qui demande cette dérogation au droit commun ? En effet la responsabilité collective est-elle plus nuisible qu'utile ? et l'on revient à la première objection quant à la valeur du principe même de la solidarité.

De plus, ajoutait-on, il est faux de parler de monopole. Enfin ce système obligerait à augmenter encore les charges de plus en plus lourdes qui pèsent sur une étude, alors que les tarifs restent les mêmes.

Cependant le notariat de cette époque n'est pas absolument hostile à l'idée de bourse commune (1), mais il cherche à se faire monnayer l'acceptation de celle-ci par l'obtention de compensations équivalentes dans l'intérêt général de la corporation.

La plus intéressante de ces propositions fut celle faite par l'association des notaires mobilisés.

Dans ce même but, le 25 avril 1921, l'Union générale des notaires de France convoquait ses membres à une assemblée générale où elle étudia aussi l'établissement d'une bourse commune avec relèvement du tarif.

Le lendemain eut lieu l'assemblée générale des délégués des chambres. Celle-ci envoya un questionnaire avec une circulaire de la commission parlementaire à toutes les compagnies sur l'établissement d'une bourse commune, qui aurait pour but de faire face aux frais nécessités par le contrôle et l'inspection de la comptabilité notariale, indemniser les clients des pertes d'argent ou de valeurs remises en dépôt aux notaires.

M. Javon voit dans la bourse commune l'amélioration de la vie du notaire et par suite un palliatif

1. *Journal du notariat* du 10 avril 1921.

contre les débâcles notariales : du jour où le notaire pourra vivre honorablement et élever sa famille, il ne courra plus après les affaires, ne fera plus de démarches plus ou moins osées ni d'opérations hasardeuses. Mais bien-être et honnêteté vont-ils nécessairement ensemble ? Un homme honnête le sera, qu'il soit riche ou pauvre. Un homme mal-honnête même riche n'hésitera pas à continuer à employer ces procédés incorrects s'il pense que ces derniers pourront lui faire gagner encore plus d'argent.

L'autre argument de M. Javon est qu'il n'y aura plus à tout instant menace de rachat, car le public et l'Etat n'y trouveront plus aucun intérêt. Les cessions seront facilitées par ces avantages nouveaux. La situation du titulaire, même des études les plus importantes, s'en trouvera consolidée. Enfin la question du recrutement du notariat rural perdra de son acuité et « du même coup l'indépendance et la dignité du notaire se trouveront assurées ».

Malgré cela l'idée ne semblait pas facile à réaliser et M. Amiaud, à cette époque, se montre plutôt pessimiste : si la plupart des notaires (surtout ceux de la campagne) conseillent la création de caisses communes, croyant y voir un palliatif à leur situation précaire, dit-il dans le *Journal du notaire* du 10 avril 1921, il est à craindre cependant que ces notaires se laissent séduire par une idée qui à l'application leur apportera de fortes déceptions.

Tout d'abord il faudrait en effet relever les tarifs .

on doit reconnaître qu'une élévation modique des honoraires avec ou sans modification de leur dégression sera plus facile à obtenir si elle doit profiter à la collectivité et au public, mais cependant on ne peut guère y compter. Cette majoration serait du reste dangereuse en elle-même, car elle augmenterait considérablement les frais des petits actes, ceux justement qui alimentent les études de campagnes, elle ferait ainsi fuir la clientèle et la bonification qu'en retireraient les petites études (si même elle arrivait à compenser cette perte) ne serait pas suffisante pour améliorer le sort de ces notaires.

Un récent projet de la commission parlementaire et notariale en fait la preuve. Dans ce projet le tarif était relevé par tranches, mais seules les tranches supérieures à 100.000 obtenaient un tarif qui ne soit pas complètement absorbé par la cotisation de 0,25%, les autres affaires n'obtenaient aucun bénéfice appréciable ; or les petites études, celles justement qui se plaignent ne traitent que rarement de grosses affaires.

En admettant même que cette difficulté n'existe pas, en admettant même que la garantie collective soit légitimée par la solidarité effective des intérêts, (en effet l'intérêt d'ordre public et l'intérêt d'ordre individuel sont tous deux considérés, puisque l'Etat se voit débarrassé du souci de la surveillance et la clientèle assurée de la sécurité de ces dépôts en retour d'un supplément léger des honoraires) ne

doit-on pas la considérer comme formant une entrave à l'initiative individuelle et une atteinte aux gains de chacun ?

Objection sans valeur répondait-on puisqu'on laisse à chacun l'intégralité de ses honoraires normaux, seul le bénéfice à provenir du relèvement du tarif devant profiter à la caisse. Du reste ne trouve-t-on pas déjà des systèmes analogues dans d'autres corporations ?

Une autre idée consistait à diminuer le nombre des études en supprimant les petites qui ne pouvaient suffire à nourrir leur titulaire. Cette mesure avait pour avantage de faciliter le recrutement, car non seulement le nombre des candidats augmentait proportionnellement au nombre des études supprimées, mais encore les petites études voisines de celles qui étaient ainsi rachetées en profitaient et attiraient plus facilement les candidats. Ce système avait un inconvénient, il défavorisait la campagne en rendant les études moins accessibles, puisque plus lointaines, or nous avons dit que ce projet avait pour principal but de fournir par la fonctionnarisation du notaire les éléments nécessaires au recrutement des petites études rurales qui, sous les systèmes actuels, sont de plus en plus abandonnées. Mais cet inconvénient suffisait-il pour justifier l'existence des études au produit déficitaire ainsi que veulent le prouver les partisans de la fonctionnarisation ?

Il est en effet des cas où une étude même inca-

pable de nourrir son titulaire est cependant utile (par exemple dans certaines régions montagneuses) mais ces cas sont rares. Le notaire est quelquefois appelé d'urgence il faut le reconnaître, mais dans la pratique ces cas sont peu fréquents ; la proximité de l'étude ne s'imposera donc pas comme absolument essentielle. D'autre part les commodités de la vie actuelle (téléphone, permanence pour les communications pendant la nuit, auto, etc.) permettent d'augmenter sans inconvénient les distances à parcourir. La preuve en est que les médecins s'accommodent très bien de ce régime quoique appelés d'urgence beaucoup plus fréquemment. Donc ce moyen pour lutter contre la désertion des campagnes est d'une utilité contestable et de plus sa réalisation serait très coûteuse, la meilleure preuve en est que si les candidats notaires se raréfient pour ces études c'est qu'ils se rendent compte qu'elles ne peuvent pas les nourrir. En cas de fonctionnarisation en admettant même (ce qui est peu probable) que son produit reste le même, il sera inférieur aux besoins du titulaire et c'est l'État qui devra payer la compensation.

Aussi la chancellerie se montra-t-elle très favorable à l'idée de suppression et en sanctionna-t-elle de nombreuses.

Restait enfin le dernier système, modification et unification des ressorts. Le plus important et aussi celui qui rentre le plus directement dans notre sujet.

Cette idée n'était pas neuve, nous avons vu que, déjà en 1842, Maudevielle avait fait une proposition dans ce sens, mais ensuite il n'en avait plus été question.

C'est en 1913 que l'on recommence à agiter la question de savoir s'il y aurait lieu de conserver les associations d'arrondissements ou les associations départementales.

Les 2 et 3 juin 1919 sous la présidence de M. Chauveau les délégués des compagnies auprès du comité des notaires des départements se réunirent en assemblée générale pour étudier de nombreux projets de réforme et décidèrent qu'il convenait, pour limiter les sinistres, d'envisager l'institution de Chambres départementales en remplacement des Chambres d'arrondissement dans le but de renforcer la discipline et d'organiser l'inspection des comptabilités avec plus de garantie.

Au Congrès de 1921 tout le monde est d'accord pour un renforcement du contrôle de la comptabilité et l'amélioration des systèmes en vigueur.

Pour le renforcement du contrôle, on proposait d'étendre le choix des inspecteurs et la limite de leur action, d'autoriser les compagnies aux membres peu nombreux à s'unir à plusieurs au mieux de leurs intérêts et surtout instituer une juridiction supérieure qui servirait de Cour d'appel, à laquelle on pourrait recourir au cas de mission délicate pour faire faire des contre-inspections. Cependant le comité constate que les notaires vérificateurs font

leur devoir : « dans plusieurs cas ils ont eux-mêmes sollicité des mesures préventives auxquelles certaines influences se sont opposées ».

La vérification par Cour d'appel donnerait-elle des résultats supérieurs ? L'inspection a surtout pour but d'obliger le notaire négligeant à avoir une comptabilité bien tenue, afin qu'à tout instant il puisse connaître exactement sa situation, jamais elle n'empêchera le notaire malhonnête, quelque rigoureuse qu'elle soit de commettre des malversations : Celui-ci, en effet, se sachant en fraude, fera tout pour avoir une comptabilité apparemment en règle afin d'éviter les soupçons. (Cela est si vrai, que malgré la très rigoureuse organisation de l'inspection des finances, l'Etat lui-même ne peut empêcher des défaillances parmi ses agents).

Cette idée fit de nouveau l'objet d'un long débat à la 73^e assemblée générale du comité des notaires des départements où M. Duplessis, alors Vice-Président, souligna une autre difficulté qui devait nécessairement d'écouler de ce dualisme et qui se traduirait par un conflit continuel entre les Chambres de discipline et l'association départementale.

De même M. Voituriez était contre ces associations. Il reconnaît qu'elles peuvent agir sur les parlementaires et l'opinion publique et que : « Ce sont des moyens d'actions légitimes et dans une certaine mesure (moindre, peut-être, qu'on veut bien le dire) ce sont des moyens efficaces mais ils demandent à être employés avec opportunité, avec

tact, avec mesure, et peut-on vraiment, sans danger, en laisser l'emploi à la discrétion de groupements trop restreints qui pourraient agir sous la pression d'initiatives personnelles parfois insuffisamment pondérées. »

Cependant ici encore tous ne sont pas d'accord, M. Javon, notaire à Charolles, se montre partisan de la plus grande Chambre. Pourquoi établir une corrélation entre ces deux associations qui ont des buts tout à fait différents ? L'une, facultative, a un but large et général : donner des idées ; l'autre, obligatoire, a un but restreint nettement déterminé par la loi : faire respecter la discipline. Puis répondant à la deuxième objection il ajoute qu'à son avis au contraire la division à outrance rend les Chambres encore plus sujettes à l'objection de M. Voiturier quant au pouvoir des initiatives personnelles, au contraire l'importance de l'association départementale sera plus grande grâce au nombre de ses membres et à l'étendue de sa circonscription ce qui conférera à ses avis une autorité plus grande (1).

Comme le confirment les statistiques de 1904 qui prouvent que 268 compagnies sur 358, c'est-à-dire les 3/4 comptaient moins de 30 notaires, 130 même comptaient moins de 12.

Le décret du 6 septembre 1926 (2), en modifiant l'organisation judiciaire vint trancher la question,

1. *Journal des notaires*, 1921, p. 367.

2. *J. O.* du 7 septembre 1926.

car il supprimait le tribunal civil d'arrondissement. D'après le rapport justificatif du décret : « les notaires ne sont intéressés qu'indirectement par la réforme ». Cependant si ceux-ci conservent leur compétence territoriale (art. 19), l'article 20 stipule que par application des dispositions de l'ordonnance du 4 janvier 1843 (art 1, 4 et 24), l'arrondissement est remplacé par la circonscription judiciaire du tribunal de première instance de la section. Du même coup le nombre des Chambres de discipline est considérablement réduit, puisque 50 départements ne gardaient plus qu'une Chambre ; 31 deux Chambres ; 5 trois Chambres et 1 seul (le département du Nord), gardait cinq Chambres. De plus, ce décret conserve aux Chambres de discipline nouvelles, les attributs des anciennes Chambres d'arrondissements ; d'autre part, il étend leur ressort (art. 21) à tout le ressort du tribunal départemental ou de la section dont chacune d'elles dépend. Les compagnies deviennent ainsi beaucoup plus importantes (Côte-d'Or, 104 membres, Rhône, 108, Gironde, 143 notaires).

Mais les Chambres ayant une tâche délicate et compliquée se trouvaient par là même ne plus avoir suffisamment de membres (9 pour une compagnie de plus de 50 notaires et 7 pour les autres). Aussi devant cette nécessité exprima-t-on le vœu que le nombre des membres des Chambres, à l'instar de celle de Paris (qui compte 19 membres pour 151 notaires), soit augmenté.

Leur mission est la même que celle des anciennes.

Pour certains notaires éloignés, ce décret avait pour conséquence une forte augmentation des frais de déplacements, inconvénient qui pesait également sur le public. Aussi les tribunaux étaient-ils invités à en tenir compte au cas de vente judiciaire ; en effet, l'éloignement parfois considérable du tribunal du lieu de la vente (mal desservi ou situé dans une région montagneuse) pouvant fréquemment écarter les amateurs sérieux pour le plus grand profit des spéculateurs.

Cependant dans l'ensemble cette innovation fut bien accueillie par le notariat qui tout en faisant remarquer ces inconvénients dus aux déplacements, reconnaissait que les Chambres de discipline en devenant plus importantes s'assurent en même temps plus d'autorité, plus d'indépendance et plus de ressources, ce qui devait donner un poids beaucoup plus grand à ses avis et renforcer son action pour la défense des intérêts de la corporation. De même qu'émanant de compagnies plus nombreuses, le choix des membres devient plus judicieux. En effet, si l'on considère qu'auparavant certaine compagnie était composée de 11 notaires, dont 7 faisaient nécessairement partie de la Chambre, que de plus on ne pouvait réélire pendant un an les membres sortants et qui en avaient fait partie trois ans, de suite, il était difficile de choisir puisqu'il ne restait que 4 membres, le choix devenait un mythe et

bon gré mal gré on devait faire entrer dans la Chambre des éléments qui en toute autre occasion n'y auraient pas été appelés.

Ainsi qu'on l'avait prévu, le notariat se montra favorable à ces groupements et approuva M. Abel Gardey en 1929 lorsqu'il dit : « La constitution, de barreaux s'étendant à tout un département, et de compagnies judiciaires importantes, a été accueillie avec une faveur assez générale. D'autre part il ne faut pas méconnaître la vie des sections. Nous avons été ainsi amenés à concevoir un système souple, permettant à volonté aux avocats et aux divers officiers publics ou ministériels de se réunir par section ou groupe de section, dans le cadre du tribunal départemental. »

M. Courtier, sénateur, se déclarait du même avis :

« De bons esprits regrettent depuis longtemps que nos compagnies judiciaires aient en province, à cause de la multiplicité des petits tribunaux, perdu de leur ancien prestige. Nos barreaux ont vu diminuer leur effectif ; bien des charges d'avoués ont été supprimées ; il en résulte que, trop souvent, les conseils de l'Ordre ou les bureaux des Chambres de discipline se renouvellent par une sorte de roulement automatique, qui empêche l'élection au choix. Cela ne va pas sans une regrettable diminution d'autorité. Même pour les notaires, dont le nombre reste plus constant et plus élevé, il n'est pas indifférent que le Président de la Chambre puisse représenter

un collège plus important : cela ne peut qu'accroître la valeur de ses interventions » (1).

Une circulaire du Garde des Sceaux du 14 avril 1927 vint donner quelques renseignements complémentaires sur les Chambres nouvellement réglementées par le décret du 17 avril 1927. Les compagnies doivent élaborer de nouveaux règlements intérieurs car une des conséquences de la transformation des compagnies est la « caducité » des règlements édictés par les compagnies fusionnées. Il ne peut en effet y avoir plusieurs règlements différents au sein d'une même Chambre. Donc les anciens règlements, même approuvés par le Garde des Sceaux, perdent toute valeur officielle vis-à-vis de la Chancellerie. Pour l'élaboration de ces nouveaux règlements ce sont les anciens décrets qui restent en vigueur. Seule l'approbation du ministre de la Justice confère aux règlements des compagnies notariales leur autorité.

2^o Le règlement des compagnies notariales disparaît, puisque caduque, leur valeur ne dépasse pas celle des projets de règlement non encore revêtus de l'approbation ministérielle (Réponse ministérielle à M. Aubaud député, *J. O.*, du 31 août 1928).

Ainsi les règlements sont impuissants pour changer les dispositions relatives aux affaires disciplinaires, surtout pour diminuer les garanties données aux justiciables, appelés à comparaître devant la Chambre constituée en tribunal, mais rien n'est

1. *Revue politique des idées et des institutions*, 30 juin 1929.

changé quant à la vérification de la comptabilité.

La loi du 22 août 1929 (1) vint ratifier les lois réorganisant les tribunaux. Elle institue en principe autant de sections qu'il y avait eu de tribunaux d'arrondissement à moins que ceux-ci ne rendissent avant 1926 moins de 200 jugements par an et encore exception faite de ceux pour lesquels les difficultés de communication étaient telles qu'elles suffisaient à expliquer la présence de tribunal, mais l'article 10 de cette loi laisse aux notaires la faculté de se réunir pour l'organisation disciplinaire par section ou groupe de sections dans le cadre du département, car l'expérience a prouvé que la discipline est d'autant plus respectée que les compagnies comprennent un plus grand nombre de notaires. Il est présumable que le notariat jugera opportun de maintenir partout où cela sera possible les cadres actuels tels qu'ils ont été renforcés par le décret de 1926. »

Le 19 juillet 1930 une nouvelle loi vint compléter cette loi du 22 août 1929 sur l'organisation des tribunaux, mais elle est muette sur l'organisation des Chambres disciplinaires, il n'y aura ni compagnie absorbante, ni compagnie absorbée, mais des compagnies pouvant fusionner pourvu qu'un vote à la majorité absolue ait été émis par chaque assemblée générale.

Malgré cette tolérance le gouvernement ne cache

1. *J. O.* du 24 août 1929.

pas sa préférence pour la réunion des Chambres d'arrondissement en Chambre départementale ainsi que s'exprime le Garde des Sceaux dans sa circulaire du 26 août 1930 s'adressant au Parquet : « Tout en respectant à cet égard le libre choix des intéressés, vous ne manquerez pas toutefois de faire observer aux officiers ministériels, ce que présenterait de singulier et même de choquant l'adaptation de l'organisation disciplinaire au cadre de l'arrondissement dans le ressort des tribunaux rattachés, au point de vue du Parquet, à un autre tribunal et où par conséquent ne se trouve pas le magistrat chargé de leur surveillance. »

Cependant l'organisation disciplinaire par groupe d'arrondissement exigeait l'adhésion de chacun des groupements appelés à se trouver réunis. C'est en 1931 que les Chambres durent opter pour ou contre cette réunion en une ou plusieurs compagnies.

Une fois ces formations décidées on appliqua la loi du 17 avril 1927 qui fixa le nombre des membres des Chambres à 19 pour Paris, 13 pour les compagnies de plus de 100 notaires, 11 pour celles ayant entre 60 et 70 notaires, 9 pour celles ayant entre 40 et 60 notaires, 7 pour celles ayant entre 21 notaires et 40 notaires, 5 pour les autres. Comme syndic, 3 pour Paris, 2 pour les compagnies de 40 à 100 membres et 1 pour les autres. Ce qui est plus normal que les prescriptions de 1843 qui entre autres demandaient 7 membres pour les compagnies de moins de 50 membres.

Cependant l'article 9 de l'ordonnance de 1843 n'est pas abrogé et le gouvernement peut modifier le nombre des membres de la Chambre d'une compagnie. En fait ce pouvoir n'avait jamais été employé par le gouvernement que pour réduire à cinq le nombre des membres des Chambres de certaines compagnies, nombre qui maintenant devenait réglementaire. Ce qui diminue encore son utilité, les compagnies ayant plutôt tendance à se joindre.

TITRE VI

LE DÉCRET DE 1931

Enfin le 16 mars 1931 un décret vint renforcer le contrôle de la comptabilité des notaires.

En plus des inspections confiées aux Chambres de discipline par l'article 8 du décret du 30 janvier 1890, il crée dans chaque Cour d'appel une commission de contrôle chargée d'inspecter toutes les comptabilités notariales du ressort.

Cette commission est composée de délégués des Chambres de discipline, dont le nombre varie suivant l'importance des Chambres (art. 2).

Pour être délégué, il faudra être membre de la Chambre de discipline, mais le fait que cette élection dure quatre ans implique que, même sortant de la Chambre, (dont on ne peut faire partie que pendant trois ans de suite) on continue cependant à faire partie de la commission de contrôle.

Comme pour les Chambres de discipline, il semble normal qu'il faille la majorité absolue. En cas de destitution et de démission, le notaire n'étant plus en exercice est nécessairement rayé de la commission de contrôle. De même un notaire frappé

de suspension, ou même simplement d'interdiction d'entrée à la Chambre, ne pourra pas faire partie de la commission. En effet ne faisant pas partie de la Chambre, il ne peut être le délégué de celle-ci dont l'accès lui est interdit.

En cas de démission, destitution, décès, il n'est pas envisagé de remplacement.

La commission élit chaque année un bureau composé d'un président, un ou deux vice-présidents (3 pour la Chambre de Paris, quoique comprenant un nombre de notaires inférieur à celui du ressort de la Cour de Rennes) et un secrétaire trésorier (art. 4).

Il y a une réunion au moins par an (art. 5) en juin. Etant donné que les Chambres de discipline se constituent annuellement au début de mai, elles devront procéder aussitôt à l'élection des délégués. Les formes à suivre devant être précisées par une circulaire de la chancellerie.

Malgré l'article 17 qui prévoit les frais d'une salle spéciale, la commission ne sera nullement obligée d'y tenir nécessairement ses réunions, à ce point de vue toute liberté est laissée au président et il semble que c'est volontairement que le décret est silencieux sur ce point. En effet certains ressorts de Cour d'appel peuvent être, très grands (7 départements pour Paris, 5 pour Rennes) il peut très bien se faire, étant donné la tâche assez considérable qui lui est dévolue, que la commission ait tout avantage parfois à réunir ses membres dans un

tout autre lieu qu'au siège de la Cour d'appel où généralement du reste se trouvera la salle de réunion.

Le règlement intérieur est délibéré, par la commission et approuvé par le Garde des Sceaux. Les dispositions ne peuvent diminuer en quoi que ce soit les prérogatives des membres du bureau ou des délégués inspecteurs.

Les décisions de la commission et du bureau sont communiquées avant toute exécution au procureur général.

Chaque procès verbal de réunion est consigné sur un registre qui pourra être communiqué au procureur général sur sa demande et en fin de session. Ce registre d'ordre purement intérieur n'est pas soumis aux droits d'enregistrement et de timbre.

Des pénalités sont prévues par l'article 7 au cas où cette commission se refuserait à remplir son rôle (suspension, dissolution par décret). Les membres seront également poursuivis (art. 11 décembre 1898).

Ici s'élève une difficulté, en cas de suspension les Chambres de discipline sont remplacées par le tribunal civil, mais devra-t-il en être de même quant à la commission ? La question n'est pas réglée, il est peu probable du reste qu'une commission de contrôle se mette dans la situation d'encourir une telle pénalité.

La commission délègue à son bureau les pouvoirs nécessaires pour exécuter et contrôler ces décisions, ainsi que pour prendre toute mesure urgente. Cette

délégation de plein droit pourrait faire l'objet d'une formule de style dans le procès-verbal de l'assemblée annuelle.

Les Parquets des tribunaux de première instance pourront saisir la commission directement, quoique vraisemblablement cela se fera toujours par l'entremise du procureur général.

Le titre 11 traite de l'inspection. Lors de sa réunion annuelle la commission règle ce qui concerne l'inspection des études, qui devra être faite à raison d'un quart des études par an, toutes les études en quatre ans.

Ces délibérations seront approuvées par le procureur général et le bureau devra veiller à leur application (art. 8). A tout moment il pourra y avoir des inspections supplémentaires, soit sur demande des Chambres de discipline ou du Parquet, soit d'office, même si la date de la dernière inspection est très rapprochée.

La commission élit les notaires en exercice nécessaires à ce travail. Si la première année un notaire ne peut refuser d'être désigné, il faut son consentement pour qu'il puisse l'être deux années de suite. Sa mission est rémunérée par vacations d'après un tarif délibéré par la commission.

Il y a un inspecteur par inspection, celui-ci est choisi en dehors de la compagnie à laquelle appartient le notaire inspecté. Il peut prendre un adjoint. Cet adjoint peut être un notaire en exercice (même si celui-ci fait partie de la compagnie dont dépend

le notaire inspecté). Mais il pourra être également un notaire honoraire.

Par contre d'après ce qui semble résulter du décret, il n'est pas obligatoire que ce notaire honoraire ait été notaire dans le ressort duquel il est inspecteur, contrairement à ce qui en est pour le notaire en exercice (il suffit d'appliquer ici les mêmes principes que pour les Chambres de discipline). De même, contrairement au notaire en exercice, le notaire honoraire peut toujours refuser d'être choisi comme adjoint.

Les inspecteurs ont tout pouvoir pour se faire communiquer dans l'étude, tout ce qui est nécessaire à leurs inspections. La commission peut même, sur leur demande, leur adjoindre des comptables, car il se peut que la vérification d'une étude attire spécialement l'attention de la commission et qu'elle n'ait pas prévu cet événement, comme d'autre part l'opération n'est efficace que si elle est inopinée, pour la rendre telle il faudra adjoindre sans délai à l'inspecteur, un comptable spécialisé (ou même un simple auxiliaire) ; dans ce cas, même si l'assemblée ne l'a pas prévu le bureau peut obvier à cet oubli, pourvu que le Parquet en soit avisé avant toute opération.¹²³

Une liste des comptables et employés spécialisés sera donnée dans chaque ressort par la commission de contrôle. Les comptables sont des employés à gage, liés par un simple louage de services. La liste et toutes ses modifications successives sont sou-

mises à l'approbation du procureur général qui ne peut imposer un comptable de son choix.

Seul le notaire inspecteur est responsable, donc ses adjoints et auxiliaires doivent faire exactement ce qu'il leur demande. Cependant si ceux ci commettaient quelques fautes graves, ils seraient eux aussi passibles des lois disciplinaires. Tous sont assujettis au secret professionnel.

Pour les inspecteurs adjoints et les auxiliaires, leurs pouvoirs respectifs ne sont pas à vrai dire nettement déterminés. L'inspecteur adjoint semble ne pas devoir posséder les mêmes pouvoirs puisque sa responsabilité n'existe pas, cependant il faut faire une différence entre ce dernier qui est tout de même inspecteur et les comptables et employés spécialisés qui eux aussi assistent les inspecteurs dans leurs opérations ; cette distinction semble devoir laisser une certaine initiative aux adjoints mais ici c'est une question de circonstance. Par exemple il serait normal de laisser à l'inspecteur le droit de choisir à quel moment la vérification de l'étude aura lieu. Mais en pratique il faudra rechercher surtout la bonne entente entre les inspecteurs qui pourront se diviser le travail, chacun gardant son initiative dans ce qui lui est attribué, l'inspecteur délégué se contentant de diriger et d'indiquer la ligne générale à suivre pour l'inspection. Du reste en cas d'obscurité ou d'hésitation il est toujours possible de se référer aux procédés en usage dans les Chambres de discipline.

Ce procédé d'inspection avec auxiliaires est emprunté à Lyon qui depuis longtemps déjà le pratiquait, le notaire inspecteur installait le comptable dans l'office, ce dernier agissait comme l'aurait fait un inspecteur, mais certaines directives lui étaient données par le notaire vérificateur, qui, en limitant son action, évitait ainsi tout sujet de froissement avec le notaire inspecté, envers qui il est naturel d'agir avec déférence tant qu'il n'a pas contre lui des preuves de malhonnêteté.

L'article 12 spécifie que les inspecteurs devront faire l'appel pour un mois au moins :

1^o Des sommes portées au livre journal espèces et vérifier si elles concordent avec les talons des quittances du carnet à souche ;

2^o Des sommes portées en dépenses au livre journal qui doivent concorder avec les pièces justificatives de sortie ;

3^o Des valeurs entrées au livre des dépôts avec les talons de quittances dont ils contrôlent l'existence avec les pièces justificatives de sorties. D'autres vérifications sont encore spécifiées (art. 13). D'une façon générale pour tous les registres, la vérification sera faite par appel des opérations faites pendant au moins un mois mais il ajoute que l'on peut fractionner les périodes à vérifier pourvu que le total des jours vérifiés soit égal à un mois. Ce qui permet à l'inspecteur :

D'abord de voir les comptabilités d'une étude pendant une époque sensiblement supérieure à un

mois, tout en n'exigeant pas le travail énorme nécessaire pour la collation de tous les registres.

Et ensuite, en fixant à un mois la période à vérifier pour tous les registres, de se rendre compte du fonctionnement général d'une étude pendant une époque déterminée, et non sous un seul angle comme ce le serait si l'on examinait qu'un seul registre, ou tous les registres, mais à des époques différentes.

Inspecteur et chambre, devront veiller à l'apurement rapide des comptes à la Caisse des dépôts et consignation. Les notaires devront apprécier les raisons des retards apportés à ceux-ci. Il se peut que sur ce point les Chambres de discipline et de Commission de contrôle ayant inspecté la même étude à très peu d'intervalle ne soient pas du même avis. La Commission étant un organe superposé ne semble avoir aucune prééminence sur les Chambres de discipline ; dans ce cas ce sera aux Présidents de ces organisations de se concerter pour trouver une solution.

Il arrive souvent qu'au lieu de donner une quittance extraite du carnet à souche, le notaire, sur la demande de la partie payante, doit la lui donner sous une forme exigée par des règlements administratifs, dans ce cas l'usage étant de porter sur le talon du carnet les diverses sommes sans rien marquer sur la quittance, il sera bon de se faire représenter ces dernières, la Commission pourrait même

prescrire le retrait et l'adiration de ces imprimés restés sans emploi effectif.

Il est certain que l'on voit, par là combien dans certains cas il est délicat de juger ce qui a été fait c'est ce que explique pourquoi le Gouvernement a confié ce contrôle aux notaires. En même temps qu'il fait preuve de confiance dans les membres de cette corporation, il comprend que seuls ceux-ci sont capables, par leur expérience, d'apprécier les cas souvent délicats.

C'est ainsi qu'il faudra faire appel au discernement de l'inspecteur pour déterminer s'il y a eu réellement dépôt de fonds ou de valeurs à la suite de certains actes. Souvent on ne pourra avoir que des présomptions, il faudra alors toute l'expérience de l'inspecteur pour que celui-ci puisse remplir consciencieusement son rôle tout en agissant avec tact, le notaire inspecté pouvant être parfaitement honnête.

L'inspection d'une étude terminée, les inspecteurs font aussitôt un rapport qui doit être déposé dans la quinzaine au secrétariat de la Commission de contrôle. En cas d'irrégularités constatées ils doivent, sous leur responsabilité personnelle, prévenir aussitôt le président de la Commission qui en informe le Procureur général le plus rapidement possible.

En cas ordinaire le bureau, aidé de personnes appointées, examine les rapports au fur et à mesure de leur dépôt. L'ensemble des rapports des inspec-

teurs est récapitulé sommairement dans un rapport général, lequel est communiqué en fin de cession avec les autres rapports au Procureur général.

Le titre III règle la question financière. Chaque année la Commission dresse le montant des dépenses de l'année résultant de l'accomplissement de sa fonction (art. 17); arrête les comptes et prévoit ceux de l'année suivante. Ces dépenses énumérées non limitativement sont très diverses. Pour le recouvrement des cotisations, c'est l'article 39 de l'ordonnance de 1843 qui est encore en vigueur, les versements se font aux mains du secrétaire trésorier. Il répartit les dépenses entre les bourses communes des différentes compagnies du ressort, proportionnellement à la valeur totale des études.

Mais il n'est pas parlé de la répartition entre les notaires d'une même compagnie. Devront-ils verser une cotisation semblable, ou calculée suivant le produit de leurs études? D'après le texte, la proportion s'applique aux compagnies non aux individus. Pour les évaluations des offices il sera calculé d'après les renseignements fournis et remis par le parquet général qui les transmettra à la Commission qui dirigera les travaux de la première Commission. C'est sur cette évaluation que l'on basera l'importance des compagnies. Les contributions imposées aux compagnies sont recouvrées par rôles rendus exécutoires dans les conditions prévues à l'article 39 de l'ordonnance de 1843.

Certaines prescriptions des décrets 1890 et de 1910

sont également modifiées par le titre VI. C'est ainsi que le notaire devra désormais tenir un livre journal des espèces, un registre de frais d'actes, un grand livre des espèces, un livre de dépôt de titre et valeurs, un grand livre de valeurs et un registre spécial de balance trimestrielle.

A chaque encaissement un reçu, extrait d'un carnet à souche, doit être délivré. Il en sera de même pour chaque dépôt de valeurs, talons et reçus de ces carnets porteront un numéro d'ordre. Le carnet à souche devra porter en toutes lettres les sommes aussi bien sur la quittance que sur le talon. Dans chaque étude il n'y aura qu'un seul carnet qui pourra être subdivisé dans les grandes études en trois au maximum.

Cette division devra être spécialement autorisée par la Chambre de discipline. Un numérotage permettra au vérificateur de voir combien il y a de carnets par étude.

La Chambre ne pourra remplacer le carnet qu'après épuisement complet du précédent.

Ce décret oblige à faire des balances plus précises que le décret de 1890, en effet celui-ci imposait une balance trimestrielle, soit sur le grand livre, soit sur un registre spécial, alors que maintenant il faut faire les balances de chaque compte une fois par an sur le grand livre et les balances trimestrielles sur un registre spécial. A ce propos le *Journal des notaires* fait remarquer que le *Journal officiel* fixe au 31 octobre la date de la troisième balance

trimestrielle alors que logiquement cela devrait être le 30 septembre, et se demande si c'est une intention paternelle de l'Etat, pour éviter au notaire de fastidieux calculs pendant les vacances.

Dans beaucoup d'études il y a même des balances mensuelles ; en ce cas il suffira de les faire ressortir aux dates fixées obligatoirement par le décret.

Chaque année, après la balance des comptes au grand livre, le compte de la caisse des dépôts et consignations est réouvert avec énonciation des comptes faisant l'objet des consignations, et avec indication, compte par compte, des sommes consignées.

Le livre de dépôt, lui, mentionne « sans blanc, lacune ni transport en marge », les entrées et sorties de titres avec leur numéro immatricule, nom et demeure des clients et le motif de dépôt.

Le grand livre des valeurs détaille le compte des valeurs déposées par chaque client par le relevé des entrées et des sorties. Auparavant il y avait seulement un livre de dépôts et le répertoire qui était à la fin au nom de chaque client remplissait le rôle de ce nouveau registre, qui semble être superflu dans les petites et moyennes études.

Le livre-journal des espèces, le livre de dépôts de titres et les carnets à souche sont cotés et paraphés par le Président du tribunal. Or l'article 3 du décret du 5 novembre 1926, spécialement ratifié en l'article 1^{er} de la loi du 22 août 1929, avait édicté lors de l'organisation judiciaire que le juge de paix dans chaque can-

tion pourrait coter et parapher ces registres des notaires à la place du président, facilité qui semble désormais refusée aux notaires d'autant plus que ce décret abroge toutes dispositions contraires à ce qu'il édicte. Cependant comme « il est permis d'interpréter les textes en les combinant, les notaires ne seraient pas reprochables si le juge de paix consent à accorder les visas, rien ne s'oppose juridiquement à ce que le Président du tribunal et le juge de paix remplissent l'un et l'autre la formalité de la cote et paraphent de même que l'un et l'autre légalisent valablement les signatures des notaires ayant deux résidences en dehors du siège du tribunal ». Peut-être faut-il voir entre les textes de 1890, 1910 et 1931 une juxtaposition des textes qui se cumuleront sans s'annuler.

L'article 21 étend les dispositions des articles 11, 12, 13 et 14 aux inspections faites par les délégués des Chambres de discipline en vertu de l'article 8 du décret de 1890.

Un arrêté du Garde des Sceaux du 16 mars 1931 (1) vint ajouter quelques précisions. Tout d'abord il transforma le modèle D du livre journal. Ce nouveau livre possède une nouvelle colonne qui mentionne les causes de dépôts ; ce qui n'empêchera pas le notaire de recevoir des titres et des valeurs en dépôt pour en assurer la conservation et l'administration comme avant, en outre de ce qui est nécessairement déposé chez lui pour certaine affaires.

1. *J. O.* du 18 mars 1931.

Puis l'arrêté donne des modèles E et F de registres pour le grand livre des valeurs et le registre spécial des balances trimestrielles.

Celui-ci diffère de celui précédemment en usage (qui n'était pas obligatoire) en ce que maintenant il doit porter le total des dépenses du compte, le total des recettes et dans une troisième colonne, à l'encre rouge, le reliquat actif ou passif. En effet autrefois seul le reliquat était mentionné.

L'article 2 de cet arrêté donne la tâche minima que doivent accomplir les inspecteurs dans l'exécution de leur mission. Non seulement il donne la forme dans laquelle devra être fait le rapport mais aussi ce qui devra être fait, sous forme de questionnaire. Etant bien entendu que celui-ci représente un minimum et que si on ne peut faire moins, on pourra au contraire faire plus. Pour l'élaboration de ce questionnaire, le gouvernement s'est inspiré des questions déjà en usage dans certaines Chambres pour les délégués.

Les inspecteurs devront vérifier le livre journal, depuis la date où a été apposé le dernier visa et l'encaisse.

On peut remarquer que pour tous les livres il y a d'abord une vérification matérielle pour voir si celui-ci est au courant, bien tenu, conforme au modèle, paraphé et coté s'il y a lieu. En second lieu d'autres vérifications sont faites pour voir si les écritures sont conformes à la réalité, rapprochement entre le livre de caisse et le carnet à souche, vérifi-

cation des balances annuelles et trimestrielles, vérification de la régularité des dépôts faits à la caisse des dépôts et consignations, contrôle de même nature pour le livre de dépôts et valeurs, visa de ce livre de dépôt.

Pour le registre de repos hebdomadaire, les inspecteurs vérifieront dans le cas où un clerc aurait eu à travailler un dimanche ou un jour de fête pour une adjudication, s'il y a eu un jour de repos compensateur, s'il y a eu préavis conformément au décret du 7 janvier 1825.

Ils vérifieront les mandats donnés aux clercs ainsi que le répertoire (avec représentation des minutes inscrites).

Enfin ils termineront par des observations et des propositions sur la gestion générale de l'étude.

Ce rapport terminé est présenté devant la commission de contrôle si c'est un inspecteur délégué par la commission siégeant au siège de la Cour d'appel et devant la Chambre si c'est un contrôle sous la direction de la Chambre de discipline. Dans les deux cas le président devra émettre son avis.

Si c'est une inspection au deuxième degré, comme le dit l'arrêté, il y aura lieu à une comparaison entre cette inspection et l'inspection effectuée annuellement par la Chambre de discipline. Il y a alors de nouvelles observations faites par la commission de contrôle.

D'après ce que nous venons de dire on peut voir que la commission de contrôle, quoique émanant

des Chambres de discipline, est un organe tout à fait indépendant. Les Chambres n'y voient pas diminuer les pouvoirs de contrôle qu'elles détenaient depuis les décrets de 1890 et de 1910, bien au contraire, ceux-ci sont précisés et accrus, en réalité il est apporté peu de changement au système institué par les décrets antérieurs.

La nouveauté est qu'une fois par quatre ans toutes les études seront inspectées indépendamment du contrôle effectué par les Chambres de discipline, par des notaires appartenant à une compagnie étrangère.

Les notaires inspectés devront le respect aux délégués mais en retour le délégué devra agir avec déférence. En cas de faute des délégués, c'est la Chambre de discipline dont ils émanent et le Tribunal civil de leur résidence qui seront compétents.

Ce décret n'a enlevé aucun des pouvoirs attribués par le décret de 1890 au Parquet.

Cette nouvelle disposition de contrôle est surtout utile pour les petites compagnies où nécessairement le contrôle des Chambres de discipline est moins sévère par suite du manque de choix de ses membres et des relations qui les unissent et qui les prédisposent naturellement à l'indulgence, faisant perdre ainsi à ce contrôle l'autorité et la vigueur nécessaires à ses décisions.

En fait, la menace du contrôle de la commission incite les Chambres de discipline faibles à faire leur vérification de façon plus attentive, car elles s'ex-

posent à des ennuis et à des responsabilités disciplinaires qui découleront nécessairement du rapport de la commission (plus un notaire est étranger à une étude, moins le notaire inspecté devra s'en plaindre, il est normal en effet de penser qu'un notaire hésitera moins à divulguer certains secrets de famille à un délégué dont la résidence est lointaine et qui ne connaît pas les gens du pays).

En somme : « le notariat conserve son autonomie, sous une surveillance accentuée du parquet. Il ne fera que gagner en prestige en assurant une exécution exacte des règles qui lui sont imposées, dans son intérêt autant que pour le bien de la clientèle ».

Le 27 février 1931 M. Albertin, député, intervint à la Chambre. Après avoir rendu hommage à l'ensemble du notariat il rappela les récents désastres de Paris, Bordeaux, Nice, Condé-sur-Orne, aussi conclut-il dans le sens d'un renforcement des décrets de 1890.

Le rôle de rédacteur d'actes, dit-il, peut être facilement rempli par un fonctionnaire, mais il n'aborde pas le problème qui se rattache à celui plus complexe de la vénalité. Il veut plus simplement interdire au notaire de gérer la fortune d'autrui, et d'autre part renforcer le contrôle.

Sur ce second point il n'est pas d'accord avec le gouvernement, le nouveau contrôle effectué par une commission spéciale est à son avis inefficace.

« Au lieu de deux notaires on en a mis quatre et

comme vraisemblablement les notaires sont incompetents en matière de comptabilité, on a décidé qu'un comptable leur sera adjoint. »

« Mais je note que ce comptable sera rétribué par les notaires eux-mêmes, ce qui me donne quelque inquiétude sur l'indépendance qu'il pourra conserver. »

« Il est grave que ce prétendu renforcement du contrôle soit établi dans les conditions qui ont été envisagées par les intéressés eux-mêmes. En réalité c'est toujours le régime du *self control*, c'est le régime de la cooptation qui subsiste. »

« Je pense que les notaires ont pris les devants et se sont empressés de proposer eux-mêmes certaines mesures de renforcement du contrôle, pour éviter le seul contrôle efficace, celui des fonctionnaires de l'Administration des finances. »

« Le notariat est un service public ; l'Etat a donc un droit de regard sur ce service, je dis même qu'il a un devoir de contrôle. Il doit l'exercer par les seuls fonctionnaires qui sont compétents et qui lui donnent toutes les garanties d'autorité et d'indépendance ; les inspecteurs de l'enregistrement et, à un degré supérieur, les inspecteurs des finances. »

« Non seulement les déposants auraient tout à y gagner mais l'Etat lui-même y trouverait son avantage car on arriverait ainsi à dépister les dissimulations qui sont si fréquentes dans les actes. »

Le lendemain, M. F. Augier, avoué député, reprenait la discussion après avoir, lui aussi, rendu hom-

mage au notariat en général et aux notaires inspecteurs qui « font de leur mieux ». Il en arrive à vouloir modifier le contrôle car « la méthode employée est anormale et insuffisante ».

Il voit trois remèdes :

a) Instituer un contrôle par des inspecteurs étrangers au notariat ;

b) Créer une bourse commune ;

c) Augmenter les cautionnements ;

Nous avons vu que le décret du 16 mars et l'arrêté qui suivit ne tinrent pas compte de ces objections.

Cependant ce nouveau contrôle ne devait pas être lui non plus absolument parfait. Ses défauts et les difficultés auxquelles peuvent se heurter les contrôleurs ont été analysés par M. Roulois (1).

L'auteur de cet article envisage d'abord les dépôts.

En principe leur contrôle doit être efficace mais les fraudes sont encore possibles de différentes manières :

PREMIÈREMENT. — D'abord par les virements.

a) *D'un compte à un autre.* Rien ne sort de l'étude ; à *priori* la chose est régulière, mais il se peut que ce mouvement de fonds favorise une opération irrégulière.

En effet si un notaire fait une avance à X..., pour que le jeu des écritures soit correct et n'attire pas

1. La *Revue Mnémotechnique* du 15 mars 1931.

l'attention des inspecteurs, il va débiter le compte de A... d'autant, en marquant au compte X... : reçu de A... : tant. Or, le virement par lui-même est permis. Pour découvrir la fraude, il faudrait que les inspecteurs vérifient tous les comptes, dans ce cas voyant ce jeu d'écriture, ils pourraient demander pourquoi A... se trouve créancier de X... ; encore la fraude ne sera pas nécessairement découverte car le notaire peut toujours dire que c'est en vertu d'un prêt sur billet. L'inspecteur se trouve alors désarmé et ne peut faire de rapport car dans le cas où l'explication donnée serait vraie l'inspecteur commettrait une faute lourde.

Ce qu'il y a de plus grave c'est que cette fraude ne peut être découverte que quand elle sera irrémédiable. En effet, si X... rembourse, tout se passe bien si le notaire (au cas où X... ne peut le faire) rembourse sur sa fortune personnelle, la chose passe encore inaperçue, mais si le notaire ne le peut pas c'est la ruine. Admettons même que A... réclame son dépôt avant que X... n'ait remboursé l'avance qui lui a été faite, le notaire va faire le même jeu avec un autre compte, c'est B... qui deviendra créancier de X..., A... étant remboursé ne s'apercevra de rien et ce n'est que lorsque les paiements ne pourront plus être faits que l'on verra la faute.

Un autre moyen consiste à se servir

b) *Des virements d'un compte « client » en compte « étude »*. Souvent les frais d'étude sont payés par

un virement du compte de la personne débitrice au compte étude. Si le notaire est honnête cela va tout seul comme toujours. Mais s'il prélève des sommes beaucoup plus fortes qu'elles ne sont dues réellement, c'est autant de moins dont il a à rendre compte et, répétée sur un grand nombre de comptes, la somme ainsi détournée peut être considérable. Ici encore il est difficile d'agir car on peut toujours donner le prétexte de « provisions pour frais ».

Les fonds disponibles, le notaire peut les employer soit à faire des avances à ses clients et dans ce cas il leur avance en compte sur honoraires par un virement à leur actif, soit à jouer en bourse et dans ce cas il ne reste aucune trace, enfin il peut les garder à l'étude. Dans ce dernier cas il n'y a pas de danger, il n'en est pas de même s'il fait des avances (1^{er} cas). Si le client les rend, l'opération est irrégulière mais sans conséquence. De même si le notaire les emploie pour jouer en bourse (2^o cas) et les rend après, il encoure seulement un blâme, mais le client ne s'en apercevra pas. Par contre, si le client ne les rend pas, ou si le notaire perd en bourse, deux cas se présentent : ou la fortune personnelle du notaire suffit pour couvrir la perte et le client alors n'est pas atteint, ou elle ne suffit pas et le dépôt est alors compromis.

Or l'inspecteur ne peut pratiquement pas s'apercevoir de ce jeu d'écriture car il faudrait beaucoup plus des quelques heures dont les inspecteurs disposent pour vérifier jusqu'à quel point sont justifiés

les virements faits au compte actif de l'étude pour « provision » car dans ces cas graves deux ou trois provisions un peu fortes ne peuvent être une preuve, il faut une généralité.

DEUXIÈMEMENT. — On peut aussi cacher certaines irrégularités par un simulacre d'erreur matérielle.

Tout comptable peut avoir des distractions et commettre des erreurs tout en étant d'une honnêteté scrupuleuse.

a) Il se peut que lorsqu'on reporte sur le grand livre une somme, dont le versement a été marqué au livre journal, on se trompe de compte, on porte au compte B... ce qui devrait être porté au compte A... Cette erreur peut ne pas être vue pendant quelque temps, car la balance restera exacte et sera rigoureusement concordante avec celle du livre journal.

Or si l'erreur est involontaire, ce n'est pas grave, mais sous ce dehors anodin elle peut cacher une avance au client.

Un notaire veut faire une avance à un client A... de 10.000 francs, normalement le compte A... devrait être débiteur de 10.000 francs, ce qui le signalerait aux inspecteurs ; si sous forme d'une inadvertance cette somme est marquée au compte de B... choisi volontairement avec un actif supérieur à l'avance, par exemple 15.000 francs, le compte B... restera quand même créancier de 5.000 francs et la balance

ne fera rien ressortir. Les inspecteurs ne voyant aucun compte déficitaire ne peuvent rien.

Une variante de ce procédé consisterait à porter au compte X... au débit la somme de 10.000 francs, puis toujours sous l'apparence d'erreur, en portant à ce crédit une somme supérieure à 10.000 francs qui normalement aurait dû être portée à un autre compte.

Ce procédé évidemment peut amener des erreurs de compte, mais si un comptable falsifie volontairement les écritures, c'est qu'il a nécessairement l'intention de frauder, dans ce cas il aura, à côté des livres officiels de comptabilité, d'autres qui lui permettront de rétablir aussitôt le compte du client qui vient demander le règlement. Pour éviter cette fraude l'inspecteur est impuissant. Le seul moyen serait un pointage de tous les reports du livre-journal et du grand livre, ce qui serait un travail énorme qu'il serait incapable d'accomplir étant donné le temps qu'il y mettrait.

b) Un autre genre d'erreur matérielle consiste à encaisser à la comptabilité étude ce qui devrait être versé à la comptabilité client.

Ce mode offre les mêmes résultats : même danger, même impuissance des inspecteurs.

c) Un autre moyen, qui est aussi le plus simple de tous, consiste à faire des erreurs dans les chiffres, additions, soustractions, reports, erreurs de colonnes (inscriptions aux reccttes au lieu des dépenses),

omissions des recettes, doubles emplois des dépenses.

(Ce qui est facilité par le mauvais libellé des nouveaux livres de comptabilité qui confond la comptabilité notariale et la comptabilité commerciale).

Il est évident qu'un comptable malhonnête qui prélève des sommes sur les dépôts de l'étude n'a qu'un moyen pour détourner les soupçons, faire en sorte que la balance entre le livre-journal et celle du livre des comptes accusent un actif égal lorsque passeront les inspecteurs. Voulant à tout prix avoir la coïncidence, il n'hésitera pas à simuler une erreur matérielle, les écritures seront en règle et n'attireront pas l'attention.

Que peuvent les délégués ? Rien. Car pour trouver ces erreurs ils auraient à refaire toutes les additions et opérations faites, vérifier les reports, s'assurer que les recettes sont bien inscrites dans les colonnes à ce destinées et comme le fait justement remarquer l'auteur, rien ne saurait empêcher les erreurs pour cause de mauvaises écritures, aussi, même l'erreur serait-elle découverte, le coupable n'est que très difficilement punissable.

TROISIÈME PARTIE

CONCLUSION

Que pouvons-nous donc tirer comme conclusion de cet aperçu chronologique ?

C'est que jusqu'à nous jours l'intrusion de l'Etat dans la gestion des notaires a toujours été vivement et presque toujours victorieusement combattue et ceci pour la raison qu'une telle façon de faire aurait pour résultat de faire perdre à l'institution un de ses caractères les plus importants et sa principale utilité.

Dès l'An XI s'affrontent deux thèses extrêmes ; d'un côté celle qui veut un notaire absolument indépendant, de l'autre celle qui veut un notaire fonctionnaire.

Pendant tout le temps qui s'écoulera entre la loi de Ventôse et notre époque, nous retrouverons cet antagonisme, et c'est ainsi que malgré la consécration apportée à la première thèse par les différentes lois et décrets qui statuèrent depuis, sur ces questions, les partisans de la seconde ne se décou-

ragèrent pas et présentèrent de nombreux projets.

Ce sont d'abord ceux de Dinocheau et de Robespierre, puis celui de Reynaud en 1837, celui d'Audel en 1842, celui de Daumon en 1848, celui de Lepargneux en 1880, celui de Pontois en 1890 (1), celui de Ferry en 1892, celui de Fournier en 1899, celui de Clemenceau en 1903 et enfin plus récemment ceux de M. Gruet en 1918 et de M. Saget en 1920.

En faveur de l'indépendance on alléguait sa nécessité, étant donné le rôle de conseiller que devait tenir le notaire. De plus, l'indépendance ayant pour conséquence la propriété de la charge, c'était en même temps une garantie offerte au client pour les dépôts qu'il effectuait chez le notaire.

En faveur du notaire fonctionnaire, on alléguait : en dehors des raisons historiques et sociales, en dehors des raisons plus terre à terre de recrutement (rendu difficile dans les campagnes : projet Saget), l'économie qui résulterait pour le client, du fait que le notaire n'aurait plus à amortir sa charge, tout en donnant des sécurités, pour le moins aussi grandes, quant aux dépôts faits chez ce dernier.

Contre l'indépendance on faisait ressortir la situation du client qui se trouvait sans défense en cas de malversation (cas rendu de plus en plus fréquent par suite des changements de mœurs).

Contre le notaire fonctionnaire on faisait ressortir en dehors des difficultés pratiques de mise à

1. *Journal du notariat*, 1890, p. 477.

exécution l'accroissement de dépense qui en résulterait nécessairement pour le particulier (contrairement à ce que certain prétendent), car celui-ci sera vite amené à choisir un homme-d'affaires conseiller, à côté du notaire fonctionnaire, qui n'aura plus d'autre rôle que de rédiger ses actes. Pour cette même raison, ce qui était fait dans le but de protéger le particulier se retournera contre lui, car si le notaire fonctionnaire peut offrir des garanties, l'homme-d'affaires-conseiller, ignoré de la loi, pourra être n'importe qui.

Devant ces deux thèses extrêmes que fit-on ?

D'un côté, l'indépendance absolue avec ses inévitables faiblesses, de l'autre, le notaire fonctionnaire avec un rôle tellement amoindri qu'il perd une grande partie de son utilité.

Ces deux idées étant toutes deux inapplicables, on en vint à chercher des solutions intermédiaires et l'on fut amené aussitôt à rechercher des solutions qui tout en diminuant l'indépendance du notaire lui laisseraient suffisamment de liberté pour ne pas faire craindre au client que l'Etat puisse continuellement surveiller ses affaires, tout au moins avant que celles-ci ne soient définitivement réglées.

Le législateur de l'An XI avait déjà senti la difficulté puisque, nous l'avons vu, il réservait au Gouvernement le droit de nommer des candidats, il lui donnait par là même le moyen de s'opposer à l'entrée dans le notariat des éléments qui n'auraient pas offert les garanties suffisantes. Mais c'était à peu

près la seule restriction qu'il faisait à l'autonomie du notaire qui, une fois nommé, se trouvait libre et soumis au droit commun malgré ses fonctions toutes spéciales.

Aussi, poussé par les événements et les désastres de plus en plus fréquents, émit-on de nombreux projets de réformes qui tous eurent pour point commun la limitation de l'indépendance des notaires.

Mais ces projets diffèrent dans leur façon de procéder. Les uns voulaient diminuer cette indépendance au profit de corps émanant de l'institution elle-même, les autres voulaient la diminuer au profit de l'Etat.

Nous avons vu dans notre introduction que nous classions les causes « internes » de défaillance en cinq divisions et qu'intentionnellement nous laissions de côté le manque de connaissances et de pratique, car celles-ci ne sont que très rarement la cause directe des ruines. Elles viennent plutôt faciliter les conséquences désastreuses dues aux trois dernières qui sont la malhonnêteté, le désordre et la faiblesse.

Pour prévenir la malhonnêteté nous avons vu qu'il n'y avait pas grand'chose à faire, car la mauvaise intention se cache le plus souvent sous des dehors très honnêtes et ce n'est qu'une fois la faute commise que l'on peut agir. La seule précaution que l'on pouvait prendre était d'exiger le maximum de garantie, quant à la mortalité du candidat, en exigeant avant sa nomination un certificat de moralité

et des enquêtes, le tout sanctionné par la nomination qui ne devait être accordée qu'à bon escient. Nous avons vu que dès l'An XI cette précaution avait été prise et que c'était le seul point sur lequel l'Etat s'était gardé quelques droits.

Mais il n'en est pas de même du désordre et de la faiblesse.

Tout le monde est d'accord pour instituer une comptabilité, ce qui fut réalisé par les décrets de 1890 et de 1931.

Mais cette mesure ne peut être efficace qu'autant qu'elle est strictement observée; or, pour cela il faut une surveillance: et c'est sur ce point que de nouveau vont se rencontrer les partisans et les adversaires d'un contrôle par l'Etat.

Nous retrouverons ici une partie des arguments qui ont déjà été énoncés lors des discussions sur les projets de fonctionnarisation.

En faveur du contrôle par des membres du notariat on alléguait la compétence évidente de ces derniers et surtout leur discrétion puisqu'ils sont tenus par le secret professionnel et que d'autre part aucun motif ne les porte à s'intéresser spécialement aux affaires des clients de l'étude inspectée.

Mais, répondent les partisans du contrôle par l'Etat, ce contrôle ne sert à rien, les notaires restent entre eux des *confrères*, les inspections seront faites uniquement pour la forme, notaires inspecteurs et notaires inspectés s'entendront entre eux, et la mesure restera inopérante. Il faut des ins-

pecteurs étrangers à la corporation pour qu'ils ne puissent pas être de concert avec les notaires. Comme d'autre part, il faut que ces inspecteurs soient au courant du genre d'affaires qu'ils vont avoir à contrôler, pourquoi donc ne pas prendre les inspecteurs des finances, particulièrement versés dans les inspections de comptabilité ou les inspecteurs d'enregistrement dont les rapports constants avec les études et leurs connaissances des matières notariales faciliteraient considérablement la tâche ?

Nous avons vu comment ces arguments furent rejetés. (Voir pages 114 et suivantes), et c'est pourquoi malgré les limitations apportées à l'autonomie du notaire par l'ordonnance de 1843 et les décrets de 1890 et 1931, ces dernières ne furent nullement faites au profit de l'Etat.

Nous arrivons ainsi à un point critique car ainsi que le faisait remarquer M. Voituriez au Congrès des Notaires de France de 1931 en parlant du décret qui instituait un double contrôle : « Il ne faut pas nous dissimuler que l'institution de ce nouveau régime d'inspection de nos comptabilités est le dernier essai de contrôle autonome qui puisse être tenté et qu'il doit être probant, c'est la rançon de l'indépendance du Notariat ».

Devant cette difficulté certains avaient déjà pris les devants et s'étaient résolument avancés dans un autre ordre de réforme, c'est ainsi que nous voyons prôner l'élargissement des Chambres, idée qui fut

mise en exécution par le décret du 6 septembre 1926, et les lois du 22 août 1929 et du 16 juillet 1930, c'est ainsi que l'on cherche à améliorer le recrutement, enfin et surtout, c'est ainsi que l'on voit élaborer les projets de responsabilité collective et particulièrement les projets de bourse de garantie.

Ces projets toutefois se heurtent aux objections que nous avons déjà signalées dans l'introduction où nous avons distingué entre les remèdes qui prévoyaient et ceux qui réparaient. Logiquement ceux-ci ne peuvent être qu'un pis-aller et ne devaient être employés que si l'on ne peut faire autrement.

Mais en dehors de cette objection générale il en est une plus sérieuse qui attaque le principe même de la responsabilité. Jusqu'à quel point la responsabilité collective est-elle équitable? Nous n'avons pas l'intention d'approfondir cette question délicate de la responsabilité, mais nous devons constater que cette objection suffit à faire condamner ce système par beaucoup d'intéressés. (Voir plus haut, réponse de M. Maguet à M. Bender, page 113).

D'autres objections de moindre importance sont également faites, nous les avons énoncées également au cours de notre étude.

Ainsi donc, si nous admettons que le décret de 1931 ne réussisse pas à enrayer les débâcles notariales (nous ne disons pas totalement, car chercher un système parfait serait une utopie) mais simplement dans une grande mesure, devons-nous voir

trionpher nécessairement les partisans d'un contrôle par l'Etat?

Nous ne le croyons pas.

D'abord pour toutes les raisons que nous avons déjà exposées lors des discussions de ces projets, et qui ont réussi à conserver au notariat, avec son autonomie, l'une de ses meilleures raisons d'être.

Et ensuite parce qu'en admettant même que le contrôle organisé par le décret de 1931 se montre encore insuffisant, nous ne croyons pas qu'un contrôle par des agents du fisc soit meilleur. Ce qui aurait pu être vrai il y a quelques années ne peut plus l'être à l'heure actuelle avec les Chambres bien plus importantes et le double contrôle. On ne peut plus supposer que les notaires s'entendront entre eux, car notaires inspecteurs et inspectés ne se connaîtront plus, il n'y aura plus de question d'amitié pas plus que de camaraderie entre confrères car le notaire inspecteur en se laissant aller à ce sentiment irait contre son propre intérêt. S'il doit sévir il n'aura plus de scrupules puisqu'il agit envers un inconnu.

Il se peut que les inspecteurs ne s'aperçoivent pas de certaines irrégularités mais nous avons vu que cela arrivait également dans l'administration et M. Roulois nous a démontré qu'il peut exister certains jeux d'écriture devant lesquels l'inspecteur le plus strict et le plus consciencieux est impuissant. Du reste, il faut ajouter que dans certains cas des inspecteurs de l'enregistrement furent

appelés par des notaires inspecteurs pour participer à certain contrôle délicat et qu'ils ne firent rien de plus que ces derniers.

Il est prématuré de parler des effets du décret de 1931 et les précautions qu'il prend peuvent nous permettre de ne pas être trop pessimistes.

Cependant si nous voulons envisager le cas le plus décevant, celui où ce décret se montrerait encore insuffisant et obligerait à prendre de nouvelles dispositions, nous croyons que, malgré toutes leurs faiblesses, certains projets de bourse de garantie seraient encore préférables à celui d'un contrôle par les agents du fisc qui n'amènerait aucune amélioration quant à la tenue des comptabilités et qui, par contre, aurait un effet moral très mauvais sur les particuliers. Il est en effet plus que probable que ces derniers quitteraient leurs notaires pour fuir « l'inquisition fiscale » au risque de se livrer aux mains de conseillers privés qui ne présenteraient aucune garantie légale ; ce qui aurait pour effet paradoxal de les priver totalement de toutes les garanties dont la loi a voulu les protéger.

Vu : le Doyen,  Vu : le Président de la thèse,
BERTHÉLEMY:  J. LESCURE.

Vu et permis d'imprimer :
le Recteur de l'Académie de Paris,
S. CHARLÉTY.

BIBLIOGRAPHIE

Bulletin de l'association nationale des notaires de France.

Journal des notaires.

Journal du notariat.

Ventôse (journal de défense des intérêts du notariat).

Revue mnémotechnique du notariat.

AMIAUD. — *Traité formulaire du notariat.*

Dictionnaire du notariat.

Encyclopédie du notariat et de l'enregistrement.

TABLE DES MATIÈRES

PREMIÈRE PARTIE

INTRODUCTION	5
--------------------	---

DEUXIÈME PARTIE

TITRE I. — La loi de ventôse et la période qui suivit jusqu'en 1843	23
TITRE II. — L'ordonnance de 1843 et la période qui suivit jusqu'en 1890	36
TITRE III. — L'année 1890	64
<i>Chapitre I.</i> — Les décrets et circulaires	64
<i>Chapitre II.</i> — Le notariat au lendemain de ces mesures	79
TITRE IV. — La période qui suivit 1890	96
TITRE V. — L'époque contemporaine	134
TITRE VI. — Le décret de 1931	152

TROISIÈME PARTIE

CONCLUSION	177
BIBLIOGRAPHIE	186

